

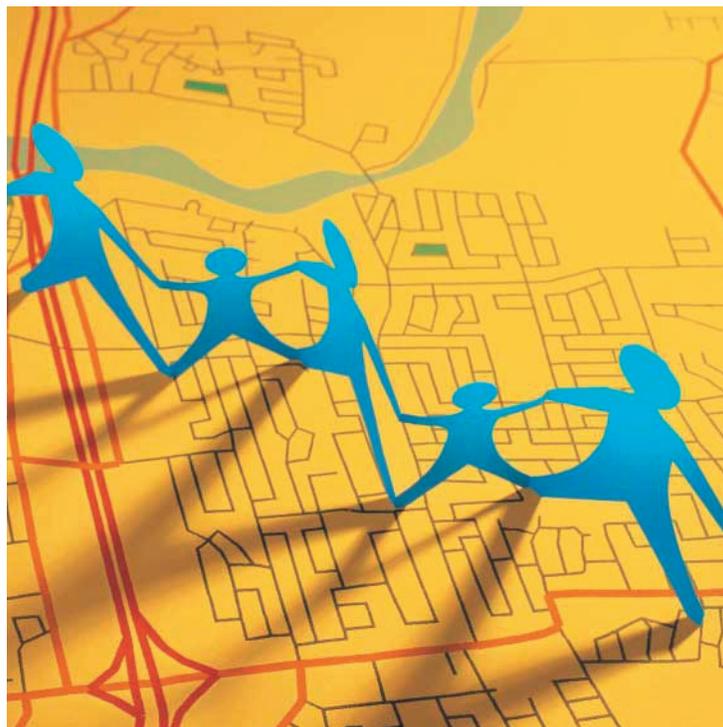
**Réorganisation municipale et politiques  
publiques locales en matière de culture au  
Québec : des liens de rétroaction ?**

Sandra BREUX

sous la direction de Jean-Pierre COLLIN

URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

**INRS**





**Réorganisation municipale et politiques  
publiques locales en matière de culture au  
Québec : des liens de rétroaction ?**

Sandra BREUX

sous la direction de Jean-Pierre COLLIN

Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM)

Institut national de la recherche scientifique  
Urbanisation, Culture et Société

Décembre 2004

Responsabilité scientifique : **Jean-Pierre Collin**  
[jean-pierre.collin@ucs.inrs.ca](mailto:jean-pierre.collin@ucs.inrs.ca)  
Institut national de la recherche scientifique  
Urbanisation, Culture et Société

Diffusion :  
Institut national de la recherche scientifique  
Urbanisation, Culture et Société  
3465, rue Durocher  
Montréal (Québec) H2X 2C6

Téléphone : (514) 499-4000  
Télécopieur : (514) 499-4065

[www.inrs-ucs.quebec.ca](http://www.inrs-ucs.quebec.ca)

Nous remercions les personnes qui nous ont accordées des entrevues et nous ont fourni les documents nécessaires à la réalisation de cette recherche. Nous sommes aussi reconnaissant à Diane Saint-Pierre pour ses commentaires, critiques et documents. Enfin, soulignons que cette recherche a été rendue possible grâce au soutien financier de Valorisation-Recherche Québec (VRQ) et du Fonds québécois de recherche sur la culture et la société (FQRSC).

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
OBJECTIFS ET LIMITES DE LA DÉMARCHÉ.....	3
1. LA RESTRUCTURATION MUNICIPALE ET L'ACTION CULTURELLE MUNICIPALE AU QUÉBEC : UNE ÉVOLUTION EN PARALLÈLE ? .....	5
1.1 Historique et objectifs de la restructuration municipale.....	5
1.2 Le développement de l'action culturelle municipale.....	7
1.3 Les compétences culturelles des villes nouvellement réorganisées .....	12
2. ACTION CULTURELLE ET RÉORGANISATION MUNICIPALES : DES LIENS DE RÉTROACTION ? .....	17
2.1 Quelles politiques culturelles pour les villes nouvellement fusionnées ?.....	17
2.2 Quels budgets culturels pour les villes de plus de 100 000 habitants? .....	21
2.3 La réorganisation municipale comme base d'un développement incrémental de l'activité culturelle municipale ? .....	26
CONCLUSION .....	31
ANNEXE 1. TABLEAUX.....	33
ANNEXE 2. LISTE DES CONSEILS RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT AYANT CONCLU UNE ENTENTE SPÉCIFIQUE SUR LA CULTURE AVEC LE MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS.....	36
ANNEXE 3. LISTE DES MUNICIPALITÉS ET DES MRC AYANT SIGNÉ UNE ENTENTE DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL.....	37
ANNEXE 4. CHRONOLOGIE DES ACTIONS QUÉBÉCOISES ET FÉDÉRALES EN MATIÈRE DE CULTURE .....	39
RÉFÉRENCES.....	43

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Description des neuf villes fusionnées de plus de 100 000 habitants .....	12
Tableau 2 : Date des fusions municipales et dates d'adoption des politiques culturelles* .....	17
Tableau 3 : Dépenses de fonctionnement agrégées Loisirs et culture en dollars courants (per capita).....	22
Tableau 4 : Tableau récapitulatif des dépenses récréatives et culturelles des neuf Villes de plus de 100 000 habitants, avant et après la réorganisation municipale en dollars courants .....	23
Tableau 5 : Dépenses d'investissement pour les loisirs et culture par type de Ville, 2002- 2003 en dollars courants (per capita)* .....	24
Tableau 6 : Perception de l'amélioration de la gestion des services municipaux, Loisirs, culture et activité communautaire, par catégories de villes.....	29

## INTRODUCTION

*Le gouvernement du Québec a fait connaître en 2000 et 2001 sa volonté de réformer l'organisation territoriale et de modifier diverses dispositions législatives en matière municipale. D'ores et déjà, on sait que cette réorganisation municipale aura des répercussions importantes sur le développement culturel des Villes du Québec (Saint-Pierre et Coutard, 2002 :1).*

Ainsi débute le préambule du document ministériel intitulé *La culture comme facteur de développement de la Ville*. Un tel énoncé laisse présager qu'il y aura des impacts dans le domaine de la culture suite à la réorganisation municipale et territoriale qu'a connue le Québec ces dernières années et le domaine culturel.

De prime abord, au Québec, réorganisation municipale et activités municipales dans le domaine de la culture ne semblent pas entretenir de relations spécifiques. Un regard historique sur le développement de ces deux domaines souligne leur évolution parallèle et quasi-concomitante. Malgré cette évolution similaire, ces deux secteurs se sont rencontrés tardivement.

La réorganisation municipale au Québec est née dans les années 1960 en raison d'un diagnostic d'une inadaptation du système municipal. La critique porte, d'une part, sur le trop grand nombre des municipalités locales, d'autre part, sur la nécessaire consolidation des agglomérations urbaines. Entre 1965 et 1996, les plans de restructuration du Québec urbain se succèdent donc et se rejoignent sur deux points : faire reconnaître la notion d'agglomération urbaine et diminuer drastiquement le nombre des municipalités locales. Ces plans sont, en règle générale, sans lendemain si ce n'est que chaque année ou presque apporte son lot de fusions municipales volontaires ou forcées dans quelques cas. Cela dit, les années 1999-2002 représentent un réel tournant. En effet, le Rapport *Bédard* (1999) intitulé *Pacte 2000*, puis le livre blanc de la Ministre Louise Harel (2000), suivis des rapports des mandataires des gouvernements résultent de l'ensemble de ces recherches. En tout, au Québec, une soixantaine de nouvelles municipalités sont le résultat de la vague de restructuration municipale menée au cours des années 2000-2002 (MAMSL, site Internet).

Parallèlement, la culture est devenue une préoccupation pour le gouvernement québécois autour des années d'après-guerre. En 1956, paraît le rapport *Tremblay* qui contient un important volet culturel et insiste sur la nécessité d'accroître le soutien financier aux institutions culturelles déjà existantes. Le ministère des Affaires

Culturelles du Québec (MAC) est créé en 1961. Les décennies 1980 et 1990 seront également des années de remise en question, qui verront leur apogée avec la politique culturelle provinciale de 1992, intitulée *Politique culturelle du Québec*. Réorganisation municipale et actions culturelles municipales sont ainsi deux secteurs qui ont évolué parallèlement, sans qu'il soit possible d'identifier des relations entre eux. Une des raisons de cette ignorance mutuelle est à chercher dans les rapports traditionnels entre État et culture, que la politique culturelle de 1992 viendra sensiblement modifier (Saint-Pierre, 2004 :237-241).

Aujourd'hui, depuis la dernière vague de réorganisation municipale, mise en place par la Ministre Louise Harel, la situation semble différente. En effet, un bref survol des villes nouvellement fusionnées met en lumière l'adoption presque simultanée d'une politique culturelle, après restructuration de la municipalité (voir partie 2, section 2.1). La question se pose donc de savoir dans quelle mesure les dernières réorganisations municipales sont en lien avec le domaine culturel. L'agrandissement du territoire guide-t-elle la formation des politiques publiques, notamment en matière de culture ? Les politiques culturelles municipales peuvent-elles être considérées comme des instruments de la construction municipale des nouvelles villes ?

\*\*\*

L'objectif de notre recherche est de savoir dans quelle mesure, à l'échelle municipale, le territoire détermine les politiques publiques en matière de culture. Plus précisément, il s'agit de regarder l'impact des fusions municipales sur le secteur culturel local. Notre hypothèse de recherche est la suivante : au Québec, la réorganisation municipale a engendré un développement du secteur culturel municipal. Les huit villes de plus de 100 000 habitants, fusionnées en 2002, constitueront l'échantillon d'analyse. Ces villes sont celles de Québec, Montréal, Sherbrooke, Gatineau, Lévis, Longueuil, Trois-Rivières et Saguenay. Ces entités municipales ont été choisies, en raison de la taille de leur population, supérieure à 100 000 habitants, et en raison de la date de leur restructuration, soit l'année 2002. C'est pourquoi la Ville de Laval, bien que regroupant plus de 100 000 habitants, ne fait pas partie de l'échantillon : elle a été fusionnée en 1965.

La première partie de ce rapport est une mise en contexte, essentiellement descriptive de l'échelle municipale et de l'action culturelle québécoises. L'évolution parallèle de ces deux secteurs est tout d'abord soulignée. Après avoir défini le contexte et les enjeux liés à la question de la restructuration municipale au Québec, nous abordons l'évolution et les relations des compétences culturelles de chacun des niveaux de pouvoir, fédéral, provincial, régional et municipal. Puis, l'apport des réorganisations municipales sur les

compétences en matière culturelle des villes fusionnées de plus de 100 000 habitants est détaillé. Au terme de cette première analyse, il est possible de voir dans quelle mesure la réorganisation municipale constitue un point de rencontre avec le secteur culturel municipal. De plus, la marge de manœuvre dont les villes disposent dans le domaine culturel par rapport aux autres paliers de gouvernement, notamment depuis les fusions municipales, et l'impact institutionnel des réorganisations territoriales sur l'action culturelle locale seront mis en évidence.

La seconde partie a pour objectif de déterminer la nature des liens unissant la restructuration municipale au secteur culturel municipal. Cette partie met en exergue l'existence de liens de rétroaction<sup>1</sup> entre ces deux domaines. Le contenu des politiques culturelles des huit villes fusionnées est tout d'abord examiné. Puis, l'évolution des budgets culturels des villes de plus de 100 000 habitants, des années 1999 à 2003, complète cette première analyse. Enfin, la dernière section pose la question de savoir si l'on peut dire que la restructuration municipale a posé les bases du développement du secteur culturel local. Au terme de cette seconde partie, il sera ainsi possible de déterminer la place et l'implication budgétaire du secteur culturel municipal au sein des villes nouvellement réorganisées et d'expliquer dans quelle mesure la réorganisation municipale a contribué à développer le secteur culturel local.

La conclusion revient à l'hypothèse de départ et pose la question de savoir si le territoire agrandi des nouvelles municipalités a influencé les politiques publiques en matière de culture. À cette interrogation, la conclusion répond de façon nuancée. S'il n'existe pas de liens de cause à effet entre les politiques publiques en matière de culture et le territoire municipal, il sera souligné en quoi la réorganisation municipale a permis de poser les bases d'un développement incrémental et prometteur du secteur culturel municipal, propres à chacune des villes.

## **OBJECTIFS ET LIMITES DE LA DÉMARCHE**

Cette étude se fonde sur une démarche intuitive et exploratoire. Plusieurs étapes et instruments l'ont balisé et permis de la mener à terme.

Dans un premier temps, l'étude de chacun des sites Internet des villes de l'échantillon a été effectuée. Cette première recherche a conduit à l'obtention d'un premier type de documents : les politiques culturelles de chacune des villes retenues. Dans un second temps, douze entretiens personnels ont été réalisés avec : un représentant du ministère

---

<sup>1</sup> Le terme « rétroaction » doit ici être entendu comme une « action en retour » (Dictionnaire Le petit Robert, 2002 :2288). La rétroaction se distingue de l'interaction ou de l'interdépendance car elle décrit un phénomène d'action en boucle.

des Affaires Municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL), un représentant du ministère de la Culture et des Communications (MCC), un représentant de l'Observatoire de la Culture, puis avec neuf des représentants des Services de la culture de chacune des municipalités (à raison d'une personne par ville, hormis la Ville de Gatineau, où deux personnes ont répondu favorablement à notre demande d'entrevue).

Des recherches complémentaires sur le site du MAMSL et au sein du centre de documentation du MAMSL (pour les données de 1999) ont complété ces données. Une observation documentaire des lois ayant trait à la réorganisation municipale et au secteur culturel, ainsi qu'une rapide recherche des articles du journal *Le Devoir* traitant de ces thèmes (depuis 2000) a finalisé la démarche.

Cette démarche n'est pas sans comporter quelques limites. Deux limites principales sont ici mentionnées. La première tient à l'objet même de la recherche : la restructuration municipale est jeune et la période d'observation est très courte. Ainsi l'analyse budgétaire n'a pu se faire que sur une seule année. Les constats effectués sont davantage des pistes de réflexion à confirmer ultérieurement. La seconde concerne les données budgétaires collectées. Il convient de mentionner que les budgets de chacune des villes établis selon les catégories du MAMSL, sont difficilement comparables entre eux. En effet, les municipalités disposent d'une marge de manœuvre assez importante pour déterminer les dépenses qui vont dans l'une ou l'autre catégorie. Il faut donc prendre les comparaisons qui vont suivre avec une certaine prudence. Toutefois, ces données ont été retenues pour deux raisons : premièrement, ce sont les seules qui sont standardisées, et deuxièmement, ce sont les seules disponibles. Il convient, par ailleurs, de mentionner que l'Observatoire de la Culture travaille actuellement, de concert avec onze municipalités à la définition d'indicateurs budgétaires en matière de culture. Cette étude vise à redéfinir les catégories budgétaires de la culture et à identifier les sommes allouées à ces catégories. Cette recherche a également pour but de former des personnes au sein des municipalités pour que les sommes dépensées dans le domaine culturel soient comparables d'une ville à l'autre. À la publication des résultats de cette démarche (au cours de l'année 2005), les conclusions de cette recherche pourront compléter et améliorer notre réflexion actuelle.

# **1. LA RESTRUCTURATION MUNICIPALE ET L'ACTION CULTURELLE MUNICIPALE AU QUÉBEC : UNE ÉVOLUTION EN PARALLÈLE ?**

Cette partie se divise en trois sections. L'historique et les objectifs de la restructuration municipale sont tout d'abord exposés (1.1). Puis, les bases du développement de l'action culturelle municipale sont présentées (1.2). Enfin, les conséquences de la réorganisation municipale sur les compétences culturelles des villes nouvellement fusionnées sont décrites (1.3).

## **1.1 Historique et objectifs de la restructuration municipale**

C'est au milieu des années 1960 que le gouvernement du Québec, qui a alors entrepris un vaste programme de réformes dans les secteurs de la santé, des services sociaux, de l'éducation, du développement économique, etc., entreprend de réformer le monde municipal. Le diagnostic est simple et reprend celui qui est alors formulé partout en Europe et en Amérique du Nord : il y a trop de municipalités locales. La modernisation de l'État exige une consolidation des municipalités dans des entités plus importantes, financièrement viables et capables de faire face aux exigences de la mise en place d'un État moderne et providentiel. On vise tout particulièrement à fusionner dans de plus grandes entités la pléthore de municipalités de très petite taille.

Contrairement aux stratégies déployées dans les secteurs de l'éducation ou de la santé, la démarche de restructuration du monde municipal demeure toutefois prudente, voire timide. Elle prend surtout la forme d'une politique de fusions volontaires; une approche mise en place en 1965 et qui prédomine jusqu'à la fin des années 1990. Mais, tout au long de cette période, une attention particulière est portée aux agglomérations urbaines qui feront l'objet d'une succession de plans globaux de restructuration.

C'est ainsi qu'en octobre 1966, le sous-ministre des Affaires municipales présente un premier projet global au congrès annuel de l'Union des municipalités du Québec. Le plan Doucet suggère la constitution de 40 « régions municipales ». En 1970, le plan REMUR (REnouveau MUunicipal et Régional) propose d'intervenir en priorité dans un nombre restreint d'agglomérations urbaines et suggère la création de vingt nouvelles communautés urbaines et régionales à l'instar de celles de Montréal, de Québec et de l'Outaouais créées l'année précédente. Ce modèle fédératif est repris, en 1971, par le nouveau ministre des Affaires municipales, dans son livre blanc sur la réforme des structures municipales. Les propositions de cet énoncé sont cependant moins tranchées et s'inscrivent dans une stratégie de mise en place progressive de communautés municipales.

En 1976, le Groupe de travail sur l'urbanisation, présidé par Claude Castonguay reprend l'idée du plan REMUR d'une intervention ciblée en priorité sur les agglomérations urbaines. Par contre, la façon d'y intervenir y diffère. Plutôt que de recourir à la constitution de communautés urbaines ou régionales, le Groupe de travail opte pour le regroupement des unités municipales à l'intérieur des agglomérations. Le modèle proposé reprend l'exemple de l'Ile Jésus, au nord de Montréal, dont les 14 municipalités locales et la Corporation intermunicipale ont été fusionnées en une seule ville, en 1965, pour devenir la Ville de Laval. Il y aura d'ailleurs au cours de cette époque suivant le dépôt du rapport Castonguay quelques fusions forcées de municipalités qui feront grand bruit (au sein de la Communauté régionale de l'Outaouais, à Baie-Comeau et à Hauterive, au Saguenay, etc.).

Cette volonté de faire reconnaître la réalité et l'importance des agglomérations urbaines par la fusion de municipalités est, par la suite, régulièrement mise de l'avant. C'est ainsi que, de 1980 à 2000, le regroupement municipal demeure un mécanisme soutenu de consolidation territoriale progressive des agglomérations. Mais les réalisations demeurent modestes et sur 20 ans, le nombre des municipalités dans les 23 agglomérations de recensement est passé de quelque 300 à 270 environ.

Néanmoins, en 1991-1992, la création d'une table-ronde des villes centres marque la relance du débat dans un contexte économique et politique où les problématiques combinées des villes centres et de la régionalisation s'accordent dans la Politique de consolidation des communautés locales de 1996 et dans le rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (*Pacte 2000*) de 1999 (Soucy, 2002; Collin, 2002). De livre blanc en projets de loi successifs, la nouvelle ministre des Affaires municipales, Louise Harel, entreprend, en 2000, une politique inédite de restructuration municipale qui fera passer le nombre des municipalités dans les 23 agglomérations de recensement de 273 à 152.

Au regard des faits précédents, la question de la restructuration municipale n'est donc pas nouvelle au Québec. Les années 2000 sont l'aboutissement de multiples réflexions et constats quant à l'inefficacité du système municipal québécois. Mai à décembre 2001 a été une période intense du point de vue de l'activité législative. En particulier, deux projets de loi permettent une redéfinition en profondeur des règles de l'organisation territoriale au Québec. Adopté en juin 2000, le Projet de loi 124 ne fait plus reposer désormais la fusion municipale sur la seule volonté des acteurs municipaux mais donne à la Commission municipale de Québec et à la ministre des Affaires municipales le pouvoir d'en décréter certains. De tels décrets sont à l'origine des nouvelles villes de Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières. Le projet de loi 170, quant à lui, impose en

décembre 2000 les regroupements menant aux nouvelles grandes villes de Montréal et Longueuil, Québec et Lévis et de Gatineau. Il reste désormais à savoir si cette prise de conscience est propre à ce secteur ou si elle a touché d'autres domaines, comme le secteur culturel.

## 1.2 Le développement de l'action culturelle municipale

Les compétences culturelles du gouvernement fédéral se caractérisent par le flou qui entoure leur définition et par l'imprécision du partage des compétences constitutionnelles avec le niveau provincial. La répartition des pouvoirs entre les trois paliers de gouvernement, fédéral, provincial et municipal est prévue aux articles 91 et 92 de la constitution de 1867, rapatriée et modifiée en 1982 (Saint-Pierre, 2003 :91). Selon l'article 91, le gouvernement fédéral dispose d'une juridiction au regard de tout ce qui n'est pas clairement attribué aux provinces à l'article 92 : « Il sera loisible à la Reine, de l'avis du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces » (Article 91, constitution de 1867). Sur cette imprécision reposent des enjeux politiques importants : c'est en effet à partir d'un tel intitulé que le gouvernement fédéral estime, par exemple, que tout ce qui a trait à la radiodiffusion, inexistante en 1867, est de sa compétence et non de celles des provinces<sup>2</sup>.

Par ailleurs, l'article 91 est également celui qui définit le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral ainsi que l'ensemble du pouvoir résiduaire, « c'est-à-dire tout ce qui n'est pas spécifiquement attribué à un autre gouvernement dans le texte constitutionnel, ainsi que ses compétences prépondérantes » (Saint-Pierre, 2003:91). Ce manque de clarté est de nouveau à l'origine de combats politiques dans la mesure où le gouvernement fédéral est libre en quelque sorte de choisir ce qu'il finance et ce qu'il ne finance pas. Une telle imprécision est également visible dans l'article qui établit les champs de compétences provinciaux.

L'article 92 définit les champs de compétences des provinces. Par exemple, les provinces légifèrent en matière de gestion des hôpitaux, des prisons, des institutions

---

<sup>2</sup> Cette imprécision fut la source de nombreux litiges entre Ottawa et Québec par exemple : « Si l'on excepte la question des droits linguistiques, c'est à la fin des années 1920 que survient une des premières manifestations du contentieux Ottawa-Québec en matière de culture, contentieux qui s'appuie alors sur l'interprétation des prérogatives conférées par la Constitution. Stimulé par les travaux de la commission fédérale Aird instituée en 1928, le gouvernement du Québec adopte en 1929 sa Loi de la radiodiffusion. Cette loi, qui démontre la volonté du gouvernement du Québec de s'attribuer des compétences en matière de communications est contestée par le gouvernement fédéral et jugée inconstitutionnelle par le Comité judiciaire du Conseil privé d'Angleterre en 1932. Pour répliquer à ce jugement, le gouvernement provincial adopte une nouvelle loi qui crée cette fois-ci un service provincial de radiodiffusion. Ce service ne sera cependant opérationnel qu'en 1968, année de la création de Radio-Québec (Saint-Pierre, 2003:92).

municipales. Parmi ces compétences, quelques-unes ont une influence culturelle précise, comme l'enseignement. Toutefois, à l'instar de l'article 91, à aucun moment, le terme « culture » apparaît. Les articles 91 et 92 par leur imprécision, ont ainsi contribué à faire de la culture, terme qui n'apparaît pas dans la Constitution de 1867, un domaine aux limites floues, pris en charge de façon partagée, et source de heurts politiques entre les deux niveaux de pouvoirs.

L'apparition du terme « culture » dans les textes législatifs est tardive puisqu'on la date de 1982, lors de la refonte de la Loi constitutionnelle. L'article 40 de cette même constitution souligne que le Canada accorde une compensation en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, sans toutefois préciser ce que revêt le terme « domaine culturel » : « Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38 (1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement » (Article 40, Constitution de 1982). L'article 27 stipule par ailleurs que « toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine culturel des Canadiens » (Article 27, Constitution de 1982). Ainsi la limite des compétences de chacun des niveaux de pouvoirs demeure relativement indistincte. L'apparition du terme « culture » n'a pas contribué à délimiter ces compétences de façon plus précise.

À cela se rajoutent les spécificités propres à chacune des provinces. La province du Québec constitue à ce titre un parfait exemple des frontières ambiguës des champs de compétence du niveau provincial et du niveau fédéral. La revendication par le Québec de son identité d'abord, « canadienne-française », puis québécoise, a eu tout au long de l'histoire pour conséquence de faire de la culture un enjeu politique entre les deux niveaux de pouvoirs fédéral et provincial, et également un moyen pour le Québec d'affirmer sa particularité.

Le développement en matière de culture fut tardif et progressif au Québec. En effet, après le rapport *Tremblay* en 1956, le ministère des Affaires Culturelles (MAC) fut créé en 1961. Les études se multiplient (livre blanc de 1965, livre vert de 1976, livre blanc de 1978)<sup>3</sup>. Une superstructure ministérielle regroupant l'ensemble des ministères à vocation culturelle est mise sur pied en 1978 et abolie finalement en 1982<sup>4</sup>. Durant toute

---

<sup>3</sup> Voir l'annexe 4. Cette annexe présente une chronologie des actions québécoises et fédérales en matière culturelle.

<sup>4</sup> Indirectement, l'objectif de cette superstructure était d'établir un pendant au Ministère fédéral de la culture : « En effet, en réponse « à l'offensive culturelle fédérale », le gouvernement péquiste décide en 1978 de regrouper au sein d'un superministère d'État les ministères à vocation culturelle (Affaires culturelles, Éducation, Communications, Loisir, Immigration). Mise sur pied dans l'optique de faire concurrence « en taille et en ressources financières » au gouvernement fédéral, cette superstructure semble cependant ralentir durant quelques années, soit jusqu'à son abolition en 1982, certaines initiatives qu'auraient pu entreprendre le MAC (Saint-Pierre, 2003 :79).

---

cette période, la culture devient un enjeu pour la souveraineté culturelle du Québec et s'oppose par conséquent à la volonté fédérale.

Au cours des années 1990, la ministre des Affaires culturelles, Lucienne Robillard, devant les difficultés financières rencontrées par le MAC, lance une série d'études dont l'un des objectifs vise à doter la province d'une politique culturelle. Le rapport Coupet (1990) et le rapport Arpin (1991) seront les conséquences premières de ces initiatives. Grâce à ces études, pour la première fois, la culture est reconnue comme un enjeu de société. Ces études préconisent également une décentralisation des compétences en matière de culture vers les municipalités.

Une politique culturelle voit le jour en 1992. Cette politique se démarque des autres politiques précédemment adoptées car elle met en place un nouveau mode d'intervention publique (Saint-Pierre, 2004 :241). L'intervention publique passe d'un mode sectoriel à un mode intégré : « le Ministère [de la Culture] se voit confirmé dans un mandat horizontal où il doit assurer la concertation des agents socio-économiques et culturels. Il intervient en s'insérant à l'intérieur de l'action d'autres ministères » (Garon, 1994 :5). Il s'agit donc de créer une mobilisation de l'ensemble des acteurs qui peuvent être concernés par les objectifs fixés. L'ensemble des paliers de gouvernement est donc susceptible de participer au développement culturel établi par cette politique.

La politique culturelle se base sur quatre grands principes : 1) la culture, fondement de la société, 2) la culture comme droit pour chaque citoyen, 3) la culture, une mission essentielle de l'État, 4) l'autonomie de création et la liberté d'expression, des valeurs fondamentales. Trois grands axes s'ajoutent à ces principes : l'affirmation de l'identité culturelle, le soutien aux créateurs et aux arts, et l'accès et la participation des citoyens à la vie culturelle. Au cœur de ces orientations, la politique culturelle de 1992 a trois conséquences majeures. Premièrement, le MAC va se transformer en ministère de la Culture. Deuxièmement, un conseil des arts à l'échelle du Québec est créé. Enfin, la décentralisation et le partenariat constituent le troisième point majeur de cette politique. À ce titre, les autres ministères, les sociétés d'État, les municipalités et les diverses instances régionales (Centres régionaux de concertation et de développement (CRCD), conseils régionaux de la culture (CRC), municipalités régionales de comté (MRC)) sont interpellés.

Le niveau régional québécois déploie une activité culturelle vivante quoique disparate. Les régions sont en effet diverses en regard de leur positionnement géographique et de leur population. De nos jours, le Québec compte ainsi 17 régions administratives. Depuis les années 1970, celles-ci se sont dotées de bureaux d'animation culturelle, de conseils régionaux de la culture, de bureaux régionaux dotés de responsabilités

administratives. L'ensemble des actions régionales témoigne ainsi d'une déconcentration des services ministériels vers les régions.

Cette déconcentration s'est poursuivie et s'est accrue depuis l'adoption de la Politique culturelle de 1992. Il existe en effet depuis 1997 une politique de soutien au développement local et régional qui vise à rapprocher le plus possible l'action gouvernementale des citoyens et à assurer le développement des communautés locales et régionales. Cette politique prévoit la signature d'ententes cadres entre le gouvernement du Québec et chacune des régions par l'entremise des conseils régionaux de concertation et de développement (CRCD). Afin d'atteindre les objectifs inscrits à l'entente cadre, la politique de développement local et régional prévoit la conclusion d'ententes régionales spécifiques négociées entre les partenaires. Il s'agit donc d'un outil adapté aux réalités régionales et qui constitue un des moyens privilégiés par le gouvernement du Québec au regard du développement local et régional. Ces ententes sont actuellement au nombre de 26 (voir Annexe 2).

Au niveau des municipalités, que ce soit des villes ou des municipalités régionales de comté (MRC), on remarque également un dynamisme certain dans le développement culturel. Ce dynamisme n'est pas nouveau car la Ville de Montréal disposait, dès 1910, de pouvoirs en matière de gestion de musées, de bibliothèques et de salles de spectacles dès 1928. La Loi sur les cités et villes de 1925 a élargi ces pouvoirs à l'ensemble des municipalités. De même, dès les années 1980, la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme et celle sur les biens culturels permettent aux municipalités de protéger leur patrimoine (Groupe-conseil sous la présidence de Monsieur Roland Arpin, 1991 : 213).

Depuis l'adoption de la politique culturelle du gouvernement en 1992, plusieurs municipalités locales et régionales ont élaboré leur propre politique culturelle. Au niveau local, l'adoption d'une politique culturelle n'est pas une obligation. Le niveau provincial incite les municipalités à se doter de telles politiques, mais n'exerce aucune pression pour leur réalisation. Le gouvernement provincial soutient les municipalités qui souhaitent se doter d'une telle politique et a publié, à cet effet, un *Guide d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique culturelle municipale*. Ce guide suggère le processus d'élaboration de la politique culturelle en six étapes : organisation de la démarche, état de la situation, le diagnostic et les orientations à privilégier, la consultation publique sur les orientations à privilégier, la rédaction du projet de politique, la validation et l'adoption de la politique culturelle, le plan d'action : mise en œuvre et suivi (*Guide d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique culturelle municipale*, fiches indicatives n1). En 2000, soit à la veille de la mise en place de la

réforme municipale, on compte 67 municipalités qui ont adopté leur politique culturelle et 35 sont en voie de le faire (MCC, 2000 : 1). Au fil des années, les politiques culturelles sont devenues un instrument privilégié de consolidation et de développement de l'action culturelle municipale.

Dans plusieurs cas, ces politiques ont mené à la signature d'une entente de développement avec le ministère de la Culture et des Communications (MCC<sup>5</sup>). L'adoption d'une politique culturelle municipale est un préalable à la signature d'une entente avec le ministère. Ce préalable s'explique par la volonté du ministère d'être tenu au courant des priorités de la municipalité et de la planification des mesures adoptées. Le site du ministère de la Culture souligne « c'est en avril 1995, lors du congrès de l'UMQ tenu à Montréal, qu'était rendu public un cadre de référence en matière de relation avec les municipalités : 'L'entente de développement culturel' ». Résultat d'une entente intervenue entre le ministère de la Culture et des Communications et l'Union des municipalités du Québec, ce nouveau type d'entente allait permettre de développer une approche plus ajustée au développement culturel des municipalités.

L'entente de développement est un partenariat entre une municipalité et le ministère. La durée de ce partenariat varie selon les acteurs, généralement de 3 à 5 ans. Elle « se fonde sur un partage des préoccupations et des objectifs respectifs et se veut un outil de planification, de gestion, de concertation, de collaboration souple et de regroupement » (Site Internet du MCC). Dans ce cadre, le financement est assuré sur une base partagée, à la mesure des possibilités de chacun des deux contractants. Actuellement, 25 municipalités et 19 MRC ont signé une telle entente (voir Annexe 3).

La culture au Québec semble toujours avoir été un enjeu éminemment politique, du fait des particularités linguistiques et identitaires du Québec. Cette province s'est dotée tardivement d'une politique culturelle gouvernementale, visant notamment à faire des municipalités des partenaires de premier plan. La politique culturelle de 1992 encadre l'action de ces dernières, en les incitant à se doter de politiques culturelles, préalable à une entente entre l'échelle provinciale et municipale. L'échelon municipal est ainsi de plus en plus perçu comme un acteur central du développement culturel de la société québécoise. Toutefois, force est de constater que le secteur municipal est également en restructuration, en raison de la loi 170 notamment. Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure, l'agrandissement de certaines municipalités a eu une incidence sur le domaine culturel municipal.

---

<sup>5</sup> Le ministère en charge de la culture, depuis 1961, a changé trois fois de noms. De 1961 à 1992, il portait le nom de ministère des Affaires culturelles. De 1992 à 1994, il portait le nom de ministère de la Culture, et depuis 1994, il s'intitule ministère de la Culture et des Communications.

### 1.3 Les compétences culturelles des villes nouvellement réorganisées

Au Québec, les années 2000 furent des années de restructuration territoriale et municipale. En trois ans, le nombre de municipalités a diminué passant de 1332 en 2000 à 1119 en 2003 (soit une réduction de 213 municipalités). Ces réductions ont plus particulièrement affecté les entités municipales comprises entre 500 et 999 habitants, ainsi que celles qui regroupaient entre 10 000 et 24 999 habitants (voir Annexe 1. Tableau A.1).

La province du Québec compte désormais neuf villes de plus de 100 000 habitants. Ces dernières constituent la seule catégorie de municipalités ayant augmenté depuis la restructuration de 2002, passant de 5 à 9. Ces villes sont celles de Québec, Montréal, Sherbrooke, Gatineau, Lévis, Longueuil, Saguenay, Trois-Rivières (voir Tableau 1)<sup>6</sup>. Ces neuf villes peuvent être distinguées en deux sections selon la taille de leurs populations puisque cinq d'entre elles dépassent les 200 000 habitants : Montréal et Québec demeurent de loin les deux plus peuplées entités municipales, suivies de Longueuil et Gatineau. Les autres villes demeurent plus proches des 100 000 habitants ne dépassant pas les 150 000.

**Tableau 1 : Description des neuf villes fusionnées de plus de 100 000 habitants**

Villes	Québec	Montréal	Gatineau	Lévis	Longueuil	Sherbrooke	Trois-Rivières	Saguenay
Population	520 589	1 862 608	234 679	125 502	380 580	142 958	124 537	148 339
Superficie (km <sup>2</sup> )	544 750	503 760	344 162	443 648	273 920	366 002	288 500	1 165 997
Nombre de municipalités fusionnées	13	28	5	10	8	9	6	8
Entrée en vigueur de la fusion	2002/01/01	2002/01/01	2002/01/01	2002/01/01	2002/01/01	2002/01/01	2002/01/01	2002/02/18

Source : selon les données du MAMSL, site Internet.

En dehors des changements territoriaux et institutionnels engendrés par la réorganisation municipale, la question se pose désormais de savoir quel est l'impact des fusions sur les compétences de ces nouvelles villes en matière de culture. Qu'a apporté la réorganisation municipale aux champs de compétence culturelle ? Toutes ces nouvelles villes disposent-elles des mêmes compétences ? Quelle place pour la culture dans la consolidation de la nouvelle ville ? Et ce, dans un contexte où la restructuration municipale n'avait pas pour objectif et ne s'est pas accompagnée d'une révision du partage des compétences entre le niveau provincial et le palier local.

<sup>6</sup> La neuvième ville est celle de Laval que nous ne traiterons pas en raison de la date de sa restructuration municipale.

---

Un regard sur la position du secteur culturel au sein de l'organigramme administratif de la ville renseigne sur l'importance accordée à ce domaine d'intervention. La fusion a en effet créé, dans la plupart des cas, une nouvelle organisation administrative, avec la mise en place d'entités sub-locales que sont les arrondissements. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si la place administrative de la culture s'en est trouvée modifiée.

L'analyse de la position de la culture au sein de chacune des villes à l'étude souligne la constance de la place accordée à la culture. Concrètement, la place de la culture demeure généralement la même au sein des instances administratives. Les villes qui disposent d'arrondissements peuvent donner l'impression d'une certaine dilution de la culture au sein de la structure administrative. Il s'agit toutefois davantage d'une mise à niveau progressive que d'une réelle dilution : les arrondissements, entités sub-locales nouvelles, doivent trouver leur place au sein de cette hiérarchie administrative, et de leur place dépendra notamment l'influence de la culture.

Ce secteur, en raison notamment des politiques culturelles mises en place, dispose cependant d'une popularité plus importante qu'auparavant. De plus, la fusion a augmenté sensiblement la taille du domaine culturel : à Gatineau par exemple, le secteur culturel regroupe désormais le service des arts, de la culture et des bibliothèques. Seules les villes de Longueuil et de Trois-Rivières font peut-être figure d'exception, car le secteur culturel s'y positionne davantage au niveau de la structure centrale de la ville qu'auparavant. Ainsi, la Ville de Trois-Rivières dispose d'une direction autonome des arts et de la culture, qui est au même palier hiérarchique que toutes les autres directions municipales, ce qui est assez rare car généralement les arts et la culture sont une division rattachée où sont regroupés habituellement les loisirs, services à la communauté, etc. On peut également émettre l'hypothèse que le dynamisme de la ville, notamment lorsqu'il est question de créer un conseil des arts, comme c'est le cas à Longueuil, popularise la place de la culture au sein de la hiérarchie administrative, plus qu'elle ne lui accorde une place plus grande. Ainsi la culture ne semble pas bénéficier d'un statut plus important au sein de la hiérarchie administrative après les fusions.

Dans le domaine culturel, ces nouvelles villes disposent d'une compétence commune et de compétences particulières (voir Annexe 1. Tableau A.2). La compétence commune concerne deux points : il s'agit du plan de développement culturel. Toutes les villes ont en effet pour obligation de se doter d'un plan de développement économique, social et culturel, destiné à encadrer l'action sur le nouveau territoire. Le terme même de « plan de développement » est propre aux municipalités fusionnées. Depuis les fusions, les municipalités ont pour obligation de se doter d'un plan d'action en matière de culture. Le plan de développement est une notion plus large que le plan d'urbanisme d'antan. Par

exemple, la Ville de Québec doit désormais identifier ses zones patrimoniales, ce qu'elle n'était pas tenue de faire auparavant. Cependant, il convient de souligner que dans la plupart des cas, les villes élaboraient, avant la fusion, une démarche équivalente à celle du plan de développement économique, culturel et social. Cette démarche est désormais institutionnalisée, identique pour l'ensemble des villes, peut-être plus complète et plus exigeante pour quelques villes (exemple de la Ville de Longueuil<sup>7</sup>). Le plan de développement économique, culturel et social demeure davantage, pour la majorité des villes, un encadrement officiel, plus qu'un réel changement. Il harmonise les démarches des villes de plus de 100 000 habitants.

Par ailleurs, la mise en place d'un conseil des arts est une compétence spécifique, dans le sens où les municipalités choisissent d'inscrire cette compétence dans leurs codes de règlements ou non<sup>8</sup>. À ce titre, action culturelle et restructuration municipale semblent interagir dans le sens où l'on remarque que le domaine culturel s'est servi de la restructuration pour conserver les acquis que quelques villes détenaient auparavant. La mise en place des conseils des arts fut déterminée par la présence d'une telle institution dans l'une des municipalités constituantes de la nouvelle ville. Cela se traduit dans les chartes ou décrets des nouvelles villes par la mention « d'obligation » ou de « possibilité » de mettre en place un tel conseil. Ainsi, dans les chartes des villes de Québec et de Montréal, il est mentionné « est institué le Conseil des arts » (article 58 de la Charte de la Ville de Montréal, article 55 de la Charte de la Ville de Québec).

Montréal possédait déjà avant la fusion un tel organisme (à Montréal, le Conseil des arts est né en 1956), tandis qu'à Québec les pressions pour sa création étaient fortes. Ces institutions ont donc tenu à être sauvegardées et étendues à l'ensemble du territoire. Rendre obligatoire la formation d'un tel conseil permettait d'assurer leur pérennité même en cas de victoire d'une branche politique opposée à une telle institution. Les autres villes peuvent se prévaloir de la « possibilité » de se doter d'une telle institution. Dans un article paru dans *Le Devoir*, Michel Choquette, directeur du service de la Culture de la Ville de Québec, interrogé par Mylène Tremblay souligne au sujet de la Ville de Québec : « le souhait du milieu des artistes de créer un conseil des arts a été clairement exprimé bien avant la fusion et la nouvelle Ville (...) Dans l'ancienne Ville, les gens préconisaient un conseil des arts parce qu'il n'y avait que la ville centre qui investissait dans le développement culturel. Parmi les villes périphériques, seule Sainte-

---

<sup>7</sup> Certaines Villes comme Québec et Montréal réalisaient déjà avant la fusion municipale une telle démarche, alors que d'autres, comme la Ville de Longueuil, ne travaillait pas dans une telle optique.

<sup>8</sup> Le MAMSL a donné la possibilité aux nouvelles villes de se doter (lorsque ce n'était pas une obligation comme à Montréal et à Québec) d'un conseil des arts. Cette possibilité a été offerte à toutes. Toutefois, les villes de Trois-Rivières et Sherbrooke ont choisi de ne pas faire figurer cette possibilité dans leurs décrets respectifs.

---

Foy le faisait de façon significative mais discrétionnaire, sans fonds récurrents » (Tremblay, 2003 : H6).

Cette préservation des acquis se constate également dans le sens inverse, c'est-à-dire dans le refus de se doter d'un Conseil des arts<sup>9</sup>. La Ville de Sherbrooke et la Ville de Trois-Rivières n'ont pas jugé nécessaire de se doter, ou d'émettre la possibilité de se doter d'une telle institution. La Ville de Sherbrooke a ainsi préféré préserver la table de concertation dont elle dispose depuis plus de vingt ans, que d'investir dans une nouvelle structure. Cette table de concertation fait office de conseil des arts. Elle s'en distingue cependant du fait qu'elle comprend l'ensemble des organismes culturels au sens large, que ce soit en culture, en arts ou en loisirs. Cet outil semble plus adapté à la réalité sherbrookoise : la table de concertation est un comité moins lourd à gérer qu'un conseil des arts et plus adéquat car il n'y a pas suffisamment d'organismes au sein de la ville pour créer une telle institution. Le choix de la Ville de Trois-Rivières s'explique par un raisonnement similaire : la Ville dispose d'une population relativement plus petite : par conséquent les besoins et ressources sont moins nombreux et justifient le rejet de mettre en place une telle structure. De plus, la Ville considère que le conseil des arts est une institution trop coûteuse eu égard à ses besoins.

Enfin, il convient également de mentionner le projet de loi numéro 62, présenté à l'Assemblée Nationale le 17 juin 2004, qui a pour fonction de rassembler l'ensemble des compétences des municipalités, notamment en matière culturelle<sup>10</sup>. Son objectif est de simplifier et de rassembler en un seul document l'ensemble des dispositions sur ce thème, présenté dans divers documents. Il n'apporte toutefois dans le domaine culturel aucun changement quant à la nature et l'étendue des compétences de chacune des villes ici à l'étude.

Ces compétences communes sont assorties pour certaines villes de compétences spécifiques liées à l'histoire et aux ressources qui leur sont propres (voir Annexe 1, Tableau A.2). À ce titre, les villes de Montréal et Québec se différencient des autres villes en raison, notamment, de leur statut et de la taille de leur population. La spécificité montréalaise réside dans l'article 220, qui traite de la sauvegarde de bâtiments présentant un intérêt culturel dans l'arrondissement historique du Vieux Montréal. En ce qui concerne la Ville de Québec, la particularité de la Capitale nationale se situe dans les articles 125 et 167. L'article 167 pose les cadres du fond de

---

<sup>9</sup> Une telle tendance semble également se dessiner dans le cas de la Ville de Québec, qui malgré l'obligation qu'elle a de se doter d'une telle institution, n'y fait nullement référence dans son projet de politique culturelle, sorti en novembre 2004.

<sup>10</sup> Voir chapitre 2, du projet de loi.

préservation du patrimoine culturel et historique tandis que l'article 125 fixe les modalités de la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec.

De plus, la loi 170 a également remplacé les communautés urbaines de Québec et de Montréal par des communautés métropolitaines qui disposent essentiellement de fonctions de planification. En matière culturelle, les communautés métropolitaines ont pour mission de s'occuper du développement artistique ou culturel à l'échelle métropolitaine<sup>11</sup>.

La vague de restructuration municipale a créé ainsi un point de rencontre avec le domaine culturel. Les villes nouvellement restructurées ne disposent donc pas toutes des mêmes compétences en matière culturelle. Le ministère des Affaires Municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) à travers la réorganisation municipale encadre et dote les municipalités de moyens législatifs en matière culturelle mais n'assure pas le suivi des démarches entreprises. La réorganisation municipale a mis en place un tronc commun de compétences, tout en tenant compte des particularismes locaux. Les compétences spécifiques de certaines municipalités sont le fruit d'une histoire et de ressources propres à l'entité à laquelle elles s'adressent. Parfois, le domaine culturel s'est également servi de la réorganisation municipale pour assurer la pérennité de certains acquis. On peut donc émettre l'hypothèse que les municipalités, et plus spécifiquement les municipalités fusionnées, au regard du cadre législatif apporté par le MAMSL, détiennent une certaine marge de manœuvre en matière culturelle. Deux interrogations se posent désormais : premièrement, dans quelle mesure cette marge de manœuvre est-elle réelle au regard de la politique culturelle provinciale de 1992 ? Est-ce que les municipalités peuvent utiliser la marge de manœuvre du MAMSL sans aller à l'encontre du MCC ? Deuxièmement, dans quelle mesure les municipalités utilisent-elles cette marge de manœuvre ? Plus précisément, les compétences législatives accordées aux municipalités fusionnées amènent-elles à la création d'une action culturelle municipale de « ville fusionnée »?

---

<sup>11</sup> Pour plus de précisions sur les partages de compétences entre les communautés métropolitaines, les villes et les arrondissement, consulter la communication de Serge Belley intitulée « L'apprentissage collectif dans l'action : le défi de la planification et de la coordination métropolitaines dans les agglomérations urbaines de Montréal et de Québec », p 12 et 13. Communication présentée dans le cadre du colloque « La gouvernance métropolitaine. Recherche de cohérence dans la complexité » à l'occasion des XVII<sup>e</sup> Entretiens Jacques Cartier tenus à Montréal les 7 et 8 octobre 2004.

## 2. ACTION CULTURELLE ET RÉORGANISATION MUNICIPALES : DES LIENS DE RÉTROACTION ?

À l'instar de la première, cette seconde partie se divise en trois sections. D'abord, les politiques culturelles des huit villes de plus de 100 000 habitants sont présentées (2.1). Puis les parts des budgets municipaux destinés à la culture sont exposés (2.2). Enfin, l'émergence de bases de développement culturel, liés à la restructuration municipale, est soulignée (2.3).

### 2.1 Quelles politiques culturelles pour les villes nouvellement fusionnées ?

Le contexte politique de restructuration municipale semble être propice à l'intervention dans le domaine culturel. Un rapide tour d'horizon des dates d'adoption des réorganisations municipales et des politiques culturelles souligne leur concomitance ou succession temporelles (voir Tableau 2).

**Tableau 2 : Date des fusions municipales et dates d'adoption des politiques culturelles\***

Villes	Gatineau	Sherbrooke	Montréal	Lévis	Longueuil	Québec	Trois-Rivières	Saguenay
Date de la fusion	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002
Date d'adoption ou de mise en place d'un projet de la politique culturelle	2002	2002	2003	2004	2005	2002	2002	2003

Source : Données du MAMSL, site Internet et site Internet de chacune des villes.

\* Il convient de rappeler que pour Québec, Montréal et Longueuil, les politiques culturelles sont des projets et n'ont pas encore été adoptées.

La culture fut donc un des premiers thèmes d'intervention et de réalisation des nouvelles villes. Toutefois, malgré ces apparences, force est de constater l'absence de lien de cause à effet entre les fusions municipales et l'adoption de politiques culturelles municipales, en dépit de leur quasi-concomitance. Plusieurs arguments étayent ce point de vue.

Premièrement, le MCC a montré que plus une ville est de grande taille, plus ses chances de se doter d'une politique culturelle sont grandes : « parmi les municipalités québécoises, on constate que plus celles-ci sont de grande taille, plus elles ont susceptibles d'avoir adoptées une politique culturelle » (MCC, 2000 : 3). Les villes de plus de 100 000 habitants répondent donc à ce schéma sans que la question de la réorganisation municipale vienne interférer la relation.

De plus, les villes fusionnées ont désormais une population plus importante, aux besoins et attentes plus grands. La mise en place d'une nouvelle politique culturelle se justifie donc par un souci d'adaptation au milieu : adaptation en fonction du contexte particulier de chacune des anciennes municipalités, etc. À ce titre d'ailleurs, la mise en place d'une politique culturelle nécessite une consultation publique : il est à penser que les besoins des citoyens sont plus divers et plus nombreux. Dans un article paru dans *Le Devoir*, Claude Trudel et Marie Cinq-Mars, interviewés par Pierre Vallée résument : « La politique culturelle de la Ville de Montréal doit comprendre deux volets. Le premier volet doit définir Montréal en tant que ville d'art et de culture, et le deuxième volet doit assurer que les services offerts à la population correspondent aux besoins réels des citoyens. Et ce deuxième volet doit s'appuyer sur la participation des arrondissements » (Vallée, 2003 : H3). La politique culturelle se justifie donc par la nouvelle identité de la Ville.

Deuxièmement, la restructuration municipale ne peut être considérée comme un élément déclencheur aux politiques culturelles dans le sens où les MRC, qui ne sont pas soumises aux fusions, ont ces dernières années adoptées de plus en plus de politiques culturelles (voir Annexe 3). L'adoption de politiques culturelles n'est donc pas propre aux villes fusionnées et dans la mesure où les villes possédant une politique culturelle sont susceptibles de dépenser davantage que les villes qui n'en ont pas, la réorganisation municipale ne semble nullement intervenir dans cette relation.

Par ailleurs, beaucoup d'anciennes municipalités, aujourd'hui constitutives des grandes villes, détenaient déjà des politiques culturelles municipales. La Ville de Gatineau constitue un parfait exemple de ce phénomène : quatre des villes sur les cinq qui forment aujourd'hui Gatineau s'étaient dotées de politiques culturelles (Aylmer, 1998; Gatineau, 1994; Buckingham, 1998; Hull, 1992). Le constat est le même pour quelques entités municipales composantes de la Ville de Sherbrooke (Lennoxville, 1995; Bromptonville, 2001; Fleurimont, 2000) ou bien encore la Ville de Lévis dont trois des dix municipalités composantes détenaient une telle politique. Par conséquent, ces politiques ont dû être elles aussi fusionnées dans un souci de cohérence. Il n'est pas possible de dire que la fusion ait eu un impact voulu ou pensé sur le domaine culturel. La Ville de Québec a par exemple étendu et harmonisé son réseau de bibliothèques afin qu'il soit plus opérationnel et plus pratique pour le citoyen, mais cette action aurait également pu avoir lieu sans la restructuration municipale. De plus, à partir du moment où une ville possédait une politique culturelle, c'est un acquis qu'elle ne veut pas perdre. Il y a donc eu une pression des anciennes municipalités dotées d'un tel instrument pour l'harmoniser à la nouvelle ville.

On peut ainsi émettre l'hypothèse que la nouvelle identité de la ville engendrait de fait un réajustement ou une création d'une politique culturelle correspondante. Une telle hypothèse est confirmée par le nom des politiques culturelles, d'une part, et par l'analyse des principes directeurs au cœur de ces politiques, d'autre part.

Chacune des politiques culturelles des municipalités restructurées dispose en effet d'un nom propre. Par exemple, on parle d'un « Plan pour les arts et la Ville » à Sherbrooke, tandis que la Ville de Lévis opte pour une « Ville de nature, Ville de culture ». La Ville de Saguenay a choisi « Politique de développement des arts, de la culture et du patrimoine de la Ville de Saguenay », tandis que la Ville de Trois-Rivières est demeurée plus traditionnelle avec « Politique culturelle de la Ville de Trois-Rivières ». Il y a un degré de personnalisation et d'appropriation de la politique culturelle plus ou moins important selon la ville considérée. Chacun de ces noms appelle un domaine propre à la culture via la passion (Gatineau), les arts (Sherbrooke) ou bien encore la nature (Lévis). La diversité des intitulés adoptés et le fait même qu'elles aient des qualificatifs spécifiques témoignent de la volonté municipale de se conférer une certaine image de marque en matière de culture. Cette volonté semble corroborée par la diversité des principes directeurs exposés dans ces politiques culturelles municipales (Tableau 8).

Si les politiques culturelles de chacune des villes se distinguent par leur diversité, il est à remarquer que leurs principes directeurs s'alignent autour de trois thèmes, dont deux sont à double entrée. Il s'agit de : 1/ l'identité (l'identité et la reconnaissance), 2/ la démocratie (l'accès et la participation) et 3/ le soutien. C'est la fréquence d'utilisation de ces thèmes qui distingue en réalité les principes directeurs des politiques culturelles de ces villes (voir Annexe 1. Tableau A.3). L'analyse des principes directeurs des villes à l'étude souligne en réalité la convergence des thèmes abordés au travers des politiques culturelles, d'une part, et les divergences d'interprétation de ces mêmes thèmes, d'autre part. Des similitudes apparaissent en effet dans les domaines thématiques abordés. Certains thèmes reviennent fréquemment.

Les Villes de Gatineau, de Lévis, de Sherbrooke et de Trois-Rivières regroupent l'ensemble des thèmes exposés. Cependant les Villes de Gatineau et de Trois-Rivières insistent sur les thèmes de la démocratie et du soutien, alors que les Villes de Québec, de Lévis, de Montréal, de Saguenay et de Sherbrooke soulignent davantage le poids des thèmes de l'identité et de la reconnaissance. L'absence d'une de ces notions met donc en lumière l'une d'entre elles au détriment de l'autre et semble révélatrice de la vision de la culture. En effet, l'« accès » sans la « participation » fait du citoyen davantage un consommateur qu'un acteur et vice-versa. On peut alors penser que pour les villes de Gatineau et de Lévis, le citoyen est acteur et consommateur. Pour les villes de

Sherbrooke et Québec, le citoyen est un acteur et non un consommateur, tandis que pour Montréal, le citoyen est un consommateur.

De même, des constats similaires peuvent être faits pour le thème de l'identité. Les villes de Sherbrooke et de Québec regroupent ce thème dans leurs principes directeurs. La Ville de Gatineau insiste sur l'identité et non sur la reconnaissance, tandis que Montréal parle uniquement de l'identité. L'accent n'est donc pas mis sur les mêmes aspects. La reconnaissance implique une forme de respect et de compromis entre tous, tandis que l'identité souligne l'unicité, la volonté en quelque sorte d'affirmer ses particularités.

Enfin, le thème du soutien s'avère également renforcé selon la fréquence de son énonciation. Ce thème est présent dans chacune des villes mais sa fréquence diffère. La Ville de Gatineau l'évoque quatre fois, Québec et l'ensemble des autres villes ne le mentionnent qu'une seule fois. En réalité, cette fréquence est à mesurer en fonction de la fréquence des autres thèmes. Ainsi, à Gatineau le soutien à la culture est aussi important que le thème de la démocratie (mais il convient de ne pas oublier que la politique culturelle de cette ville a deux fois plus de principes directeurs que les autres villes). Pour les autres villes, le soutien est aussi important qu'une autre thématique.

La présence et la fréquence de ces trois thèmes au sein des principes directeurs des politiques culturelles permettraient de situer et comprendre la vision de la culture pour chacune de ces villes. L'accent mis sur un thème plus qu'un autre va souligner les caractéristiques propres à chacune des villes, et montrer de fait l'hétérogénéité qui se dissimule sous la présence unanime de ce triptyque thématique. Plus encore, l'accent mis sur certains thèmes invite également à penser que certaines politiques culturelles municipales sont plus avancées que la politique culturelle provinciale, qui date déjà d'une douzaine d'années. En ce sens, les Villes de Gatineau et de Lévis, en présentant chacun des thèmes constituent un parfait exemple d'une politique culturelle municipale davantage détaillée que la politique culturelle provinciale. Un même constat peut être fait pour la Ville de Trois-Rivières qui précise davantage par exemple ce qu'elle entend par « la participation et l'accès » à la culture : par l'utilisation des termes de « concertation et partenariat ».

Ainsi, contrairement à notre hypothèse de départ, il semblerait que le territoire ne détermine pas les politiques publiques en matière de culture. Plus précisément, l'agrandissement des municipalités n'est pas en lien avec l'émergence de politiques culturelles, bien qu'elle se soit rapidement accompagnée du dépôt ou de l'adoption d'une politique culturelle dans tous les cas. Cependant, s'il n'existe pas de lien de cause à effet entre ces deux phénomènes, on peut penser qu'il existe un lien de rétroaction

entre le secteur culturel et la restructuration municipale. Alors que le secteur culturel s'est parfois servi de la réorganisation municipale pour préserver certains acquis, on peut émettre l'hypothèse que les villes se servent de leurs politiques culturelles respectives pour faire accepter le nouveau territoire aux citoyens. L'accent mis sur les concepts d'identité et de reconnaissance dans les principes directeurs des politiques culturelles laisse à penser qu'il s'agit également de raviver ou de créer un sentiment d'appartenance des citoyens vis-à-vis de leur nouvelle ville. Une telle volonté est visible à deux échelles : à l'échelle de la municipalité d'abord, mais également à l'échelle sub-locale, que représentent les arrondissements : les arrondissements cherchent à se doter d'une identité, permettant notamment l'émergence d'un sentiment d'appartenance à la nouvelle Ville. L'ensemble des villes semble concerné par ce phénomène. Il n'y aurait donc pas un lien de cause à effet entre le territoire agrandi et les politiques publiques en matière de culture mais davantage un lien de rétroaction, qui s'exprimerait en termes d'harmonisation (impact de la restructuration municipale) et de préservation des acquis (impact du secteur culturel).

## **2.2 Quels budgets culturels pour les villes de plus de 100 000 habitants?**

Définir la culture et son financement, à l'échelle municipale, est délicat. À l'instar de la direction de la recherche et de la statistique, on peut penser que « l'examen des données portant sur les municipalités québécoises nous amène à croire que leurs dépenses en culture sont, dans certains secteurs du moins, sous-estimées » (2004 : 07). Les particularités de chacune des villes en matière de culture font qu'il est difficile d'opérer une comparaison entre elles. Toutefois, le MAMSL décrit, au sein des budgets municipaux, la section « loisir et culture » en deux aspects : les activités récréatives, d'une part, et les activités culturelles, d'autre part. Cette définition a été choisie car elle est commune à l'ensemble des municipalités (voir Annexe 1, Tableau A.4).

Cette description en deux sections se veut large, elle inclut également la notion de loisir culturel. Le loisir culturel est défini comme la pratique d'une activité culturelle, comme la poterie, la céramique, la danse pour son loisir personnel, et non dans un cadre professionnel. La Ville de Sherbrooke dans sa politique culturelle affirme : « on entend par loisir culturel - d'une part une pratique amateur visant l'initiation à différents degrés de perfectionnement - à un art, à une science ou à une activité socioculturelle (pratique expressive) et d'autre part, la participation comme lecteur, auditeur, spectateur ou contemplateur d'une œuvre ou d'une réalisation culturelle de toute nature (pratique impressive) » (Politique culturelle de la Ville de Sherbrooke, 2002 : 3).

Les données agrégées des dépenses de fonctionnement (per capita) en matière de loisirs et culture de l'ensemble des municipalités québécoises indiquent que ce sont les

municipalités les plus peuplées qui affichent une baisse de leurs dépenses de fonctionnement en 2002, suivie d'une hausse en 2003, qui ne rattrape cependant pas les données antérieures des années 2000 et 2001. Plus précisément, il est possible de tirer trois constats (voir tableau 3).

**Tableau 3 : Dépenses de fonctionnement agrégées  
Loisirs et culture en dollars courants (per capita)**

Classe	2000	2001	2002	2003
0				
1@499	40,13	43,28	45,77	48,18
500 @999	42,83	46,68	47,72	51,33
1 000@1 499	50,76	50,09	58,03	63,40
1 500@1 999	57,23	64,67	67,51	71,97
2 000@ 2 999	65,27	71,22	72,75	82,38
3 000@ 3 999	91,38	95,91	99,21	97,12
4 000@ 4 999	92,73	98,55	102,28	99,54
5 000@ 9 999	94,52	100,94	110,49	120,31
10 000@ 24 999	132,73	142,06	129,32	140,70
25 000@ 49 999	140,15	146,82	125,41	129,89
50 000@ 99 999	133,57	140,05	122,59	132,81
100 000 et plus	197,80	208,70	176,13	180,65
Total	132,58	140,42	141,66	147,59

Source : selon les données du MAMSL, site Internet.

Premièrement, les villes ayant entre 0 et 10 000 habitants ont connu entre l'année 2000 et l'année 2003 une évolution croissante de leurs dépenses de fonctionnement per capita. Deuxièmement, les municipalités comptabilisant plus de 25 000 habitants ont vu leurs dépenses de fonctionnement augmenter jusqu'en 2001, chuter en 2002 pour remonter en 2003, sans toutefois atteindre les chiffres de 2000 ou 2001. Troisièmement, les villes comprenant entre 10 000 et 25 000 habitants ont vu leurs dépenses chuter en 2002, puis remonter en 2003, pour dépasser les chiffres de l'année 2000, sans toutefois dépasser ceux de l'année 2001.

Au regard des villes de plus de 100 000 habitants, l'augmentation de l'année 2003 témoigne d'une volonté de rattrapage de ces municipalités. En effet, cette augmentation est d'autant plus significative que la catégorie des villes de 100 000 habitants et plus est la seule dont le nombre a augmenté, toutes les autres catégories ayant connues, avec la fusion une baisse de leurs effectifs : leur augmentation est donc moins significative par rapport aux villes de 100 000 habitants et plus.

Plus précisément, l'année 2002 correspond pour l'échantillon retenu à une année de transition. Le budget de cette année-là a été établi par le comité de transition, qui se

voulait garantir des acquis antérieurs et ce, sans introduire de nouvelles obligations pour le nouveau conseil municipal (Collin et Léveillé, 2002). Il faut, par ailleurs, considérer que la politique de regroupement municipal des années 1999-2002 a eu pour cible principale les agglomérations urbaines de 10 000 personnes et plus. Dans ce contexte, les résultats budgétaires pour les quatre catégories de municipalités de plus de 10 000 personnes (et tout particulièrement celles de 100 000 et plus) sont influencés par l'incorporation de territoires municipaux de plus petite taille où les dépenses per capita en 2000 et en 2001 sont nettement inférieures.

**Tableau 4 : Tableau récapitulatif des dépenses récréatives et culturelles des neuf Villes de plus de 100 000 habitants, avant et après la réorganisation municipale en dollars courants**

Année/ Villes	1999	2002	2003
Québec	70 490 000	66 459 308	66 522 235
Lévis	14 095 700	15 726 347	17 501 936
Trois-Rivières	10 828 300	15 693 623	15 854 714
Sherbrooke	13 950 300	16 118 698	18 643 263
Longueuil	43 676 700	44 896 666	49 134 540
Montréal	414 402 400	423 214 100	431 207 600
Gatineau	28 716 100	34 664 830	34 983 260
Saguenay	21 708 090	21 271 669	21 251 311
Laval <sup>12</sup>	34 762 500	41 570 500	43 368 600

Source : *Prévisions budgétaires des organismes municipaux 1999* (1999) Québec, Publication du Québec et données du MAMSL, site Internet.

Ainsi, le portrait des dépenses de fonctionnement amène à pointer le fait que ces villes ont, entre 2002 et 2003, globalement cherché à stabiliser ou à augmenter leurs dépenses de fonctionnement. Le budget de 2002 se présentait comme un budget garant des acquis antérieurs. En 2003, la tendance générale pour ces villes est de fait à la hausse, exception faite de la Ville de Saguenay. Toutefois, la diminution présentée par la Ville de Saguenay est relativement faible (- 20 358\$). L'analyse des dépenses d'investissement va peut-être permettre de préciser cette tendance budgétaire en matière de loisirs et de culture.

Les données des dépenses agrégées d'investissement (per capita) en matière de loisirs et de culture pour l'ensemble des municipalités québécoises indiquent que majoritairement les municipalités ont connu une diminution de leurs dépenses d'investissement en 2002, pour augmenter en 2003. Il est à noter que pour l'ensemble des villes comprenant entre 1000 et 10 000 habitants, les chiffres de 2003 sont au moins deux fois supérieurs à ceux de l'année 2000. Pour les villes de plus de 10 000 habitants, les dépenses ont

<sup>12</sup> La Ville de Laval a été intégrée car elle faisait également partie des données agrégées du Tableau 3 à la page précédente.

pratiquement été multipliées par deux entre 2002 et 2003. La tendance générale est donc à la hausse (voir tableau 5).

**Tableau 5 : Dépenses d'investissement pour les loisirs et culture par type de Ville, 2002-2003 en dollars courants (per capita)\***

Classe	2000	2001	2002	2003
0	0			
1@499	6,43	2,88	4,10	3,81
500@999	5,81	5,06	4,22	7,55
1 000@1 499	6,91	6,95	5,61	15,73
1500@1 999	3,66	4,23	8,94	11,23
2 000@2 999	6,99	9,63	8,86	11,74
3 000@ 3 999	7,23	8,51	9,85	16,41
4 000@ 4 999	19,43	10,01	16,01	10,06
5 000@ 9 999	26,83	23,55	23,29	43,31
10 000@24 999	25,55	38,94	48,87	54,30
25 000@49 999	41,72	50,70	33,73	57,78
50 000@99 999	22,04	42,27	15,25	30,28
100 000 et plus	34,38	39,52	36,98	56,12
<b>Total</b>	<b>25,89</b>	<b>33,53</b>	<b>30,51</b>	<b>46,09</b>

Source : selon les données du MAMSL, site Internet.

\* Rappel : le nombre de municipalités a changé entre 2000 et 2003.

Les villes de plus de 25 000 habitants ont vu leurs dépenses d'investissement chuter en 2002, puis remonter en 2003 pour atteindre ou dépasser leur taux de 2001. Deuxièmement, les villes comprises entre 5 000 et 25 000 habitants, ainsi que celles comptabilisant entre 3 000 et 4 000 habitants ont connu une augmentation linéaire de leurs dépenses d'investissements depuis l'année 2000.

Les neuf villes de plus de 100 000 habitants se distinguent par l'augmentation élevée de leurs dépenses d'investissement en 2003 par rapport à l'année 2002. Entre les années 2000 et 2002, les dépenses d'investissement se situent globalement sur le même seuil (34,38 \$; 39,52 \$ et 36,98 \$), alors qu'entre les années 2002 et 2003, on quitte ce seuil pour passer à 56,12 \$. On peut donc penser que la fusion a agi comme un levier car c'est également le moment où le nombre de villes de 100 000 habitants et plus, est passé de cinq à neuf.

On remarque ainsi que certaines villes ont préféré augmenter davantage leurs dépenses de fonctionnement, tandis que d'autres ont élevé leurs dépenses d'investissement. Comment interpréter de telles augmentations ? La différence entre la nature des dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement en est une de temps, l'une visant le court terme, l'autre le long terme. Les dépenses d'investissement sont

généralement perçues comme une volonté de consolidation et d'amélioration des acquis, tandis que les dépenses de fonctionnement visent l'accès et le fonctionnement immédiats. Force est de constater que, devant les disparités présentées par les villes de l'échantillon qu'une augmentation de l'un ou de l'autre type de dépenses est un choix politique et dépend du contexte de la ville. Par exemple, la Ville de Québec a choisi de prioriser les bibliothèques dans un premier temps. Les dépenses d'investissement visent donc tout d'abord ce domaine. La Ville de Sherbrooke construira bientôt un nouvel édifice de diffusion culturelle, ce qui explique l'augmentation des dépenses d'investissement. Il convient donc de tenir compte des réalités de chacune des villes car les anciennes municipalités aujourd'hui regroupées ne disposaient pas toutes du même parc d'équipements, par conséquent une augmentation des dépenses d'investissement est parfois nécessaire pour ajuster ou bonifier les acquis.

Au terme de cette analyse des dépenses de fonctionnement et d'investissement de chacune des villes de plus de 100 000 habitants, il appert que depuis la réorganisation municipale, la part du budget consacré à l'activité culturelle souligne une tendance générale à la hausse. L'impact budgétaire le plus significatif est celui des dépenses d'investissement, qui engendrera au fil du temps une augmentation des dépenses de fonctionnement.

Cette conclusion peut cependant être nuancée. Le document ministériel intitulé *Les politiques culturelles municipales au Québec*, montre que les municipalités dotées d'une politique culturelle investissent plus que la moyenne dans les arts et la culture (MCC, 2000 :13). Dans un article du quotidien *Le Devoir* commentant ce document, Michel de la Durentaye affirme : « Nous manquons cependant d'information pour établir si les politiques culturelles municipales sont une cause ou un effet de ces investissements supérieurs (...) Par ailleurs nous savons que certaines municipalités investissent des sommes importantes dans le domaine de la culture sans avoir de politique culturelle » (Baillargeon, 2000 :B8). Il n'est donc pas possible d'identifier clairement l'impact de la restructuration municipale sur le budget culturel des villes. Il faudra donc attendre deux ou trois autres années avant de pouvoir porter un jugement plus définitif –et certainement plus dans les cas de Montréal et de Longueuil qui seront, au cours de la prochaine année, l'objet d'un important démembrement.

### **2.3 La réorganisation municipale comme base d'un développement incrémental de l'activité culturelle municipale<sup>13</sup> ?**

Un phénomène de rétroaction s'est dessiné entre la restructuration municipale et l'action culturelle, l'une servant l'autre et vice-versa. En dehors de ce processus de rétroaction, force est de constater que la vague de réorganisation municipale de 2002 a fixé les bases d'un développement très prometteur du secteur culturel.

Premièrement, l'implication de la municipalité dans ce secteur s'est renforcée. Il y a eu un réel exercice d'identification des ressources et des besoins sur l'ensemble du territoire des nouvelles villes. Les entités municipales ont désormais une meilleure connaissance et analyse des nécessités du secteur. Certes, les anciennes municipalités qui disposaient d'un secteur culturel peu développé sont les premières bénéficiaires de telles initiatives. Toutefois, il est légitime de penser qu'une fois la consolidation réalisée, le secteur culturel, désormais plus important, n'en sera que plus fort et plus riche. Il est, à cette date, encore trop tôt, pour prévoir l'avenir de ce secteur d'ici quelques années, mais les initiatives d'harmonisation repérées laissent penser qu'il est en plein développement. Toutes les villes à l'étude sans exception, ont affirmé prévoir un avenir très positif de la culture au sein de la nouvelle entité municipale.

De plus, la réorganisation a initié une véritable réflexion sur la culture. Les questions autour du besoin de se doter d'une institution culturelle spécifique sont révélatrices de cet effort et ce, quelle que soit la nature de la décision finalement adoptée. On remarque que depuis la loi 170, les villes de plus de 100 000 habitants se sont posées la question de la nécessité de créer une telle instance : la Ville de Québec envisage de créer un conseil métropolitain des arts qui engloberait la Ville de Lévis et les différentes MRC du territoire. La Ville de Gatineau dispose d'une Commission des arts, de la culture et du patrimoine et a jugé qu'il était encore trop tôt pour créer un conseil des arts. Les villes de Longueuil et Saguenay prévoient de créer une telle institution, tandis que Sherbrooke a choisi d'opérer à travers un système de programmes de soutien, mission première d'un Conseil des arts (Tremblay, 2003 : H5).

Une telle volonté de réfléchir sur l'avenir de la culture est d'ailleurs corroborée par l'augmentation des subventions accordées aux organismes et artistes dans chacune des nouvelles villes. Cette augmentation n'est pas toujours de même nature : certaines villes ont ainsi augmenté le montant des subventions allouées, tandis que d'autres ont élevé le nombre d'organismes ou d'artistes subventionnés. Là encore, le contexte de la municipalité et les choix politiques de l'équipe dirigeante ont déterminé la nature de

---

<sup>13</sup> L'ensemble des réflexions de cette partie se base sur les résultats des différents entretiens effectués auprès des nouvelles villes.

l'augmentation. Le conseil des arts de Montréal illustre une telle volonté, puisque dès le début de son mandat Gerald Tremblay avait annoncé une augmentation du budget du conseil des arts, qui était gelé depuis dix années. Cependant, l'augmentation de ressources est bien présente et témoigne du désir de voir le secteur culturel devenir un secteur central de la dynamique municipale.

De plus, l'ensemble des municipalités connaît une phase d'ajustement qui vise d'abord l'équilibre au sein des nouveaux territoires. Cette recherche d'équilibre est un processus dynamique qui fait du secteur culturel un secteur qui se consolide et se développe à son rythme. La réorganisation a été un des tremplins fondamentaux d'un tel développement. Les bases de ce développement témoignent également de l'influence du territoire sur l'avenir du secteur culturel.

La description de chacune des villes étudiées confirme la présence d'un développement caractéristique selon son contexte. Par exemple, selon les villes, il est question d'harmonisation culturelle en termes de services et d'équipements sur l'ensemble du nouveau territoire. La Ville de Lévis est un exemple de cette volonté d'harmoniser services et équipements culturels sur le nouveau territoire de l'entité municipale. En effet, avant la fusion, seules trois municipalités des dix composantes de la nouvelle Ville de Lévis, disposaient de services culturels et d'un budget spécifique dédié à la culture. Après la fusion, les services culturels se sont étendus à l'ensemble des sept autres municipalités. De plus, il existe une meilleure offre de produits et de biens culturels sur l'ensemble du nouveau territoire. Cependant, cette harmonisation des services n'a pas été suivie d'une augmentation budgétaire : le budget est resté le même et vise désormais deux fois plus de personnes. Le nouveau territoire de la Ville de Lévis a ainsi jeté les bases d'une harmonisation et il est à penser qu'elle sera bientôt suivie d'une harmonisation budgétaire, destinée à consolider le secteur culturel.

De même, pour la Ville de Québec, la fusion a créé une attente des anciennes municipalités par rapport à l'ancienne ville centre. Cette dernière disposait du secteur culturel le plus dynamique, ce qui explique l'attente des arrondissements. Financièrement, le budget est resté stable. La fusion municipale a posé les jalons d'un développement. Pour la Ville de Sherbrooke, le constat est identique, l'harmonisation se fait au niveau des services dans chacun des arrondissements. Toutefois, contrairement à la Ville de Québec, il y a une volonté plus marquée de la part des arrondissements d'harmoniser leurs services tout en personnalisant chacun des arrondissements. À Sherbrooke, on parle plus d'une harmonisation au niveau des pratiques des politiques. Cependant, ce type d'harmonisation se retrouve dans chacun des secteurs de la nouvelle ville et n'est pas propre au secteur culturel. Dans ce cas, la volonté de développement n'est pas spécifique au secteur culturel.

Les bases du développement du secteur culturel peuvent également être fondées sur le système de services et d'équipements le plus performant. Pour la Ville de Gatineau, il convient davantage de parler d'une harmonisation vers le haut, profitable pour chacune des anciennes municipalités, qu'une harmonisation ajustée à la moyenne. La Ville de Gatineau est une des villes pour laquelle, le secteur culturel est un des secteurs de la société civile qui souhaitait la fusion. Quatre des cinq villes composant la nouvelle municipalité disposaient d'une politique culturelle. Les politiques culturelles étaient différentes ainsi que le montant des budgets alloués à ce domaine. Il est possible de tirer un constat similaire pour la Ville de Saguenay : la nouvelle ville s'est basée sur l'expérience d'un arrondissement, réputé pour la qualité de son secteur culturel. À Trois-Rivières, cinq villes sur six disposaient d'une direction où la culture et le loisir étaient amalgamés. Au sein de la ville-centre, la division entre culture et loisir était présente au sein de la direction Loisirs et Culture. Cette division a été reprise pour la nouvelle Ville, non pas dans le souci de reprendre le modèle de la ville-centre mais davantage comme moyen de donner une nouvelle force et place à la culture au sein de la hiérarchie administrative, indépendamment du loisir.

Enfin, les bases du développement de ce secteur peuvent prendre la forme d'une mise en commun de projets culturels. À Longueuil, l'harmonisation a en effet été moins intense en termes de services ou d'équipements car la Ville possédait déjà auparavant des arrondissements aux pouvoirs culturels importants. La fusion a désormais permis la mise en communs de projets spécifiques. Il en est de même pour la Ville de Montréal.

Ainsi, si on considère que la réorganisation a mis sur pied les bases du développement du secteur culturel, il ressort également que ces dernières sont de nature et d'intensité très différentes selon les villes considérées. Une telle réalité souligne l'importance que revêt le territoire dans la définition des politiques publiques en matière de culture. Le développement ne vise pas une même réalité. Les pratiques des anciennes municipalités ainsi que la présence et la qualité d'un parc d'équipements répondants aux besoins des citoyens modifient nécessairement le degré d'intensité de développement à mettre en place. Chacune des nouvelles entités municipales vit encore une phase d'adaptation, suite à la réorganisation municipale.

On peut donc émettre l'hypothèse que le développement des biens et services culturels sur les nouveaux territoires urbains constitue davantage un objectif à atteindre qu'une réalité : il y a une volonté d'équilibrer le nouveau territoire. En ce sens, il est possible de parler d'un processus » de développement culturel lié à la vague de restructuration municipale. La réalité de ce processus est corroborée par les résultats d'une enquête,

menée à l'automne 2003, auprès de quelques observateurs de premier plan, sur leurs perceptions des effets de la fusion municipale.

Ainsi, à la question de savoir si la fusion municipale a apporté des changements à la prestation des services municipaux en terme de qualité, d'accessibilité, de variété et d'uniformité, dans l'ensemble, les répondants<sup>14</sup> à l'enquête « ont déclaré que la qualité et l'uniformité des services ont été améliorés depuis la création des nouvelles grandes villes. Les résultats aux questions d'accessibilité et de variété des services sont quant à eux plus mitigés. [...] ce sont les services de loisirs, culture et vie communautaire<sup>15</sup> qui semblent avoir bénéficié le plus des regroupements municipaux : les répondants estimant majoritairement que ces services ont bénéficié d'un accroissement de la qualité, de l'accessibilité, de la variété et de l'uniformité » (Collin, Léveillé et Savard, 2004 : 12).

De surcroît, ce secteur de l'activité municipale est le seul pour lequel cette évaluation optimiste des résultats de la fusion rallie les opinions dans toutes les catégories de villes. En effet, globalement, les répondants des plus grandes villes (100 000 personnes et plus) ont manifesté beaucoup moins d'enthousiasme et exprimé même une opinion négative quant aux résultats de la fusion aux titres de la plus grande accessibilité et de la variété accrue des services. Pourtant, comme l'indiquent les statistiques du tableau 6 ci-dessous, dans le cas des loisirs, de la culture et de la vie communautaire, ils rejoignent nettement l'opinion des répondants des villes moyennes (40 000 à 99 999) et petites (10 000 à 39 999), sauf sur la question de l'uniformisation des niveaux de services.

**Tableau 6 : Perception de l'amélioration de la gestion des services municipaux, Loisirs, culture et activité communautaire, par catégories de villes**

	Qualité %		Accessibilité %		Variété %		Uniformité %	
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Grandes villes	55,6	8,9	55,6	33,3	55,6	38,9	33,3	50,0
Villes moyennes	64,7	17,6	70,6	23,5	64,7	23,5	88,2	11,8
Petites villes	70,6	23,5	70,6	29,4	47,1	47,1	94,1	5,9

Source : Collin, Léveillé et Savard, 2004.

<sup>14</sup> Le questionnaire a été adressé à six «personnalités» des 23 nouvelles villes d'agglomération résultant des fusions municipales de 2001 et 2002, soit : le maire et le directeur général de la ville ; les présidents de la chambre de commerce locale et du Centre local de développement ; un intervenant d'un regroupement local d'organismes communautaires et un journaliste affecté à la couverture des affaires municipales. L'enquête a été menée à l'automne 2003. (Voir Collin, Léveillé et Savard, 2004).

<sup>15</sup> Les autres catégories d'activités municipales identifiées dans l'enquête sont : l'administration générale, les travaux publics (voirie et hygiène du milieu), la sécurité publique (police et incendie), le développement du territoire et l'aménagement, l'ensemble des services municipaux.



## CONCLUSION

L'objectif de cette recherche était de montrer dans quelle mesure la réorganisation municipale pouvait influencer les politiques publiques en matière de culture. Au terme de notre analyse, trois conclusions peuvent être tirées.

Premièrement, depuis 1992, le domaine culturel et le domaine municipal sont deux secteurs qui ont pris de l'importance. Avant 1992, ces deux secteurs ont évolué de façon similaire sans toutefois se rencontrer. La raison principale de cette ignorance mutuelle est à chercher dans la culture politique de l'époque, qui visait essentiellement la mise en place de politique sectorielle. L'arrivée de la politique culturelle de 1992, en accordant une place non négligeable aux municipalités a permis à ces deux domaines de se rencontrer. Les municipalités sont devenues des acteurs centraux de l'activité culturelle. La vague de réorganisation municipale de 2002 a conforté l'interaction de ces deux secteurs. À ce titre, la réorganisation municipale a engendré une harmonisation des compétences en matière de culture des villes de plus de 100 000 habitants, ainsi qu'une harmonisation de leurs démarches dans la mise en place d'une politique culturelle. Cependant, les municipalités fusionnées disposent en matière culturelle d'une marge de manœuvre qu'elles utilisent, comme en témoigne le choix de leurs compétences spécifiques et le contenu des politiques culturelles.

Deuxièmement, il a été montré que les nouveaux territoires des villes fusionnées ne semblaient pas avoir influencé l'émergence des politiques culturelles. La majorité des villes disposaient en effet auparavant de politiques culturelles. Il semblerait plus que les actions culturelles et les territoires restructurés entretiennent des liens de rétroaction. Ces liens sont des liens d'harmonisation et de préservation des acquis.

Troisièmement, malgré l'impossibilité de lier directement les augmentations budgétaires du secteur culturel à la restructuration municipale, il ressort que les territoires nouvellement agrandis des municipalités ont influencé la mise en place de bases de développement du secteur culturel. Les débats quant à la nécessité de se doter d'une institution culturelle spécifique (telle que les conseils des arts) ou sur l'avenir de ce secteur, la plus grande implication de la municipalité dans ce secteur ainsi que l'augmentation du nombre et/ou du montant des subventions au milieu culturel témoignent de cette volonté. Ce processus de développement culturel lié à la vague de restructuration municipale est reconnu par les acteurs du milieu. Enfin, les contextes spécifiques de chacune des villes ainsi que les réactions du secteur culturel depuis la fusion municipale corrobore l'importance du territoire dans la définition des politiques publiques en matière de culture.



## ANNEXE 1. TABLEAUX

**Tableau A.1 : Évolution du nombre et de la taille des municipalités québécoises de 2000 à 2003**

Classe	Nombre de municipalités Année 2000	Nombre de municipalités Année 2001	Nombre de municipalités Année 2002	Nombre de municipalités Année 2003	Écart nombre de municipalités Année 2000 et 2003
0	12	14	14	14	2
1@499	242	235	221	216	-26
500 @999	312	312	277	277	-35
1 000@1 499	179	173	165	153	-26
1 500@1 999	114	108	94	93	-21
2 000@ 2 999	137	135	133	133	-4
3 000@ 3 999	80	79	65	61	-19
4 000@ 4 999	41	34	29	26	-15
5 000@ 9 999	88	94	68	69	-19
10 000@ 24 999	77	76	43	43	-34
25 000@ 49 999	29	29	18	19	-10
50 000@ 99 999	16	16	6	6	-10
100 000 et plus	5	5	9	9	4
Total	1 332	1 310	1 142	1 119	213
Population	7 306 862	7 304 204	7 338 659	7 348 757	41 895

Source : selon les données du MAMSL, site Internet.

**Tableau A.2 : Prérogatives culturelles des huit villes fusionnées de plus de 100 000 habitants selon les chartes et les décrets réglementaires**

Villes	Textes de lois	Plan de développement culturel	Entente concernant l'application de la loi sur les biens culturels	Conseil des arts	Modalités de soutien financier à un organisme culturel	Spécificité
Montréal	Charte de la Ville de Montréal	Article 91	Article 100	Article 28	Article 137	Article 220
Québec	Charte de la Ville de Québec	Article 75	Article 37	Article 56	Article 169	Article 167 Article 125
Longueuil	Charte de la Ville de Longueuil	Article 60	Article 26	Article 54.2	Article 22	
Gatineau	Charte de la Ville de Gatineau	Article 43		Article 27		
Lévis	Charte de la Ville de Lévis	Article 73		Article 54	Article 91	
Trois-Rivières	Décret 851-2001-4 juillet 2001	Article 25				
Sherbrooke	Décret 850-2001-4 juillet 2001	Article 49			Article 74	
Saguenay	Décret 841-2001, 27 juin 2001	Article 52 et 74		Article 37		

**Tableau A.3 : Tableau comparatif des principes directeurs des politiques culturelles des Villes de Gatineau, de Sherbrooke, de Montréal, de Lévis, de Québec, de Saguenay et de Trois-Rivières\***

Thèmes	Gatineau	Sherbrooke	Montréal	Lévis	Québec	Saguenay	Trois-Rivières
<b>Identité</b> Identité et reconnaissance	Mise à profit du contexte géopolitique  L'affirmation de nos facteurs identitaires  Fréquence (2)	La contribution de la culture est essentielle à la qualité de vie  Le leadership exercé par une Ville est indispensable au maintien et à l'accroissement de sa vitalité culturelle  La mise en valeur de la réalité culturelle d'une Ville est le plus sûr moyen de laisser s'épanouir les traits caractéristiques de sa personnalité  Fréquence (3)	Assurer le rayonnement international de Montréal.  Embellir en aménageant la Ville  Fréquence (2)	La reconnaissance du rôle du créateur dans la dynamique culturelle  La connaissance des nouvelles tendances dans le domaine culturel  Le respect des spécificités propres à la culture et à chacune de ses composantes  Fréquence(3)	La culture est une source d'épanouissement et un bien collectif  La culture est un facteur de cohésion sociale  La culture est un levier de développement  La culture doit être au cœur des préoccupations  La capitale doit refléter la société québécoise  La Ville doit assumer en cette matière un leadership mobilisateur  Fréquence (6)	L'importance des arts, de la culture et du patrimoine à Saguenay  L'intervention de la Ville de Saguenay dans le secteur des arts, de la culture et du patrimoine  L'engagement de la Ville de Saguenay à l'égard de son intervention culturelle et artistique  Le nouveau défi que la Ville de Saguenay compte relever  Fréquence (4)	La valorisation de l'histoire et du patrimoine  Fréquence (1)
<b>Démocratie</b> Accès et participation	L'accessibilité et la participation à la culture  Le partenariat  La reconnaissance du bénévolat  La concertation et le renouvellement de la politique culturelle  Fréquence (4)	La participation des citoyens représente la plus importante retombée sociale d'une politique culturelle municipale  Fréquence (1)	Faciliter l'accès de la population à la vie culturelle sous toutes ses formes  Fréquence (1)	La citoyenne et le citoyen, premiers bénéficiaires et acteurs de la vie culturelle locale  Concertation et partenariat avec le milieu  Fréquence (2)	Le bénévolat est indispensable à la vitalité culturelle  Fréquence (1)		Accessibilité et participation  Soutien au développement des arts et des lettres  Concertation et partenariat  L'information et la promotion  Fréquence (4)
Soutien	Le soutien aux arts et à la création  Le soutien à l'émergence de projets prometteurs et novateurs  L'animation et la formation artistiques et culturelles  Le financement des arts et de la culture  Fréquence (4)	Le soutien octroyé à la vie culturelle est un investissement qui entraîne de nombreuses retombées sociales et économiques dans toutes les sphères de l'activité humaine.  Fréquence (1)	Soutenir la création culturelle et artistique sous toutes ses formes  Fréquence (1)	L'accueil et le soutien aux initiatives du milieu  La mise en place de conditions favorables à l'exercice de la pratique culturelle  (fréquence 2)			Soutien au développement des arts et des lettres  Éducation et formation  La préservation et l'amélioration des sites, des biens et des équipements culturels  Fréquence 3

Source : tableau réalisé selon les documents de politiques culturelles des villes.

\* La politique culturelle de Longueuil n'est pas encore disponible. La « fréquence » est entendue ici comme le nombre de fois où un même thème apparaît.

Le terme « fréquence » désigne le nombre de fois où un même thème apparaît.

**Tableau A.4 : Définition des activités récréatives et culturelles**

Activités récréatives	Activités culturelles
Centres communautaires	Centres communautaires
Patinoires intérieures et extérieures	Bibliothèques
Piscine, plage et port de plaisance	Musées et centres d'arts
Parcs et terrains de jeux	Autres ressources du patrimoine
Parcs régionaux	Autres
Expositions et foires	
Autres	

Le document du MAMSL ne fournit pas de définitions de cette catégorie.

## ANNEXE 2. LISTE DES CONSEILS RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT AYANT CONCLU UNE ENTENTE SPÉCIFIQUE SUR LA CULTURE AVEC LE MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS

Régions	Liste des ententes spécifiques
<b>01 Bas-Saint-Laurent</b>	CRD du Bas-Saint-Laurent <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur le développement touristique régional</li> <li>. Entente sur la valorisation et le renforcement de la vitalité culturelle</li> </ul>
<b>02 Saguenay-Lac-St-Jean</b>	CRD du Saguenay-Lac-St-Jean <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur le développement de l'offre touristique régionale</li> <li>. Entente sur la promotion et la mise en marché des arts et de la culture</li> <li>. Entente de service d'aide à la rénovation patrimoniale</li> <li>. Entente sur le développement des services de bibliothèques</li> <li>. Entente sur les arts, la culture et les communications</li> </ul>
<b>03 Capitale Nationale</b>	CRD de Québec <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur l'appropriation de la culture scientifique et technologique</li> <li>. Entente sur le développement touristique de Charlevoix</li> </ul>
<b>04 Mauricie</b>	CRD de la Mauricie <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur le développement de la pratique artistique</li> </ul>
<b>05 Estrie</b>	CRD de l'Estrie et CRD de la Montérégie <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur le développement de l'offre touristique des Cantons-de-l'Est</li> </ul>
<b>06 Montréal</b>	CRD de Montréal <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur l'appropriation de la culture scientifique et technologique</li> </ul>
<b>07 Outaouais</b>	CRD de l'Outaouais <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur le développement de la jeune relève amateur</li> <li>. Entente sur la vitalité culturelle</li> </ul>
<b>08 Abitibi-Témiscamingue</b>	CRD de l'Abitibi-Témiscamingue <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur le développement de la pratique artistique professionnelle</li> <li>. Entente sur le développement de l'archéologie</li> </ul>
<b>09 Côte-Nord</b>	CRD de la Côte-Nord <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur la création d'un Fonds d'acquisition d'équipements culturels mineurs</li> <li>. Entente sur le développement touristique de la Côte-Nord</li> <li>. Entente sur le développement des médias communautaires et autochtones sur la Côte-Nord</li> <li>. Entente sur le développement de la pratique professionnelle et sa diffusion sur la Côte-Nord</li> </ul>
<b>10 Nord-du-Québec</b>	CRD de la Baie-James <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur le développement de la culture et des communications à la Baie-James</li> </ul>
<b>11 Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine</b>	CRD de la Gaspésie-les Îles <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur le développement de la culture en Gaspésie</li> </ul>
<b>14 Lanaudière</b>	CRD de Lanaudière <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur le développement et la consolidation de la culture et des communications</li> </ul>
<b>15 Laurentides</b>	CRD des Laurentides <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur la vitalité culturelle dans les Laurentides</li> </ul>
<b>16 Montérégie</b>	CRD de la Montérégie <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur la vitalité culturelle de la Montérégie</li> </ul>
<b>17 Centre-du-Québec</b>	CRD du Centre-du-Québec <ul style="list-style-type: none"> <li>. Entente sur la structuration de la concertation régionale</li> </ul>
<b>TOTAL</b>	<b>26 ententes spécifiques</b>

Source : MCC, Site Internet.

### ANNEXE 3. LISTE DES MUNICIPALITÉS ET DES MRC AYANT SIGNÉ UNE ENTENTE DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL

Région (Population*)	Liste des municipalités et des MRC (population)
<b>01 Bas-Saint-Laurent</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matane (15 065)</li> <li>• Rivière-du-Loup (18 050)</li> <li>• Trois-Pistoles (3 706)</li> <li>• Rimouski (31 931)</li> <li>• MRC de Kamouraska (22 905)</li> </ul>
<b>02 Saguenay—Lac-St-Jean</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saguenay (151 150)</li> </ul>
<b>03 Capitale Nationale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baie St-Paul (7 503)</li> <li>• Québec (513 397)</li> <li>• MRC de la Jacques-Cartier (27 041)</li> <li>• MRC Charlevoix Est (18 896)</li> <li>• MRC de la Côte de Beaupré (21 897)</li> <li>• MRC de Portneuf (46 376)</li> <li>• MRC de Charlevoix (13 485)</li> <li>• MRC de l'Île d'Orléans (6 886)</li> </ul>
<b>04 Mauricie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trois-Rivières (125 983)</li> </ul>
<b>05 Estrie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coaticook (9 191)</li> <li>• Sherbrooke (141 920)</li> <li>• MRC de Memphrémagog (21 927)</li> <li>• MRC du Val-Saint-François (29 161)</li> <li>• MRC du Granit (22 196)</li> <li>• MRC d'Asbestos (15 154)</li> <li>• MRC Le Haut-Saint-François (21 904)</li> </ul>
<b>06 Montréal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montréal (1 838 474)</li> </ul>
<b>07 Outaouais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gatineau (229 094)</li> <li>• MRC de la Vallée de la Gatineau (20 019)</li> <li>• MRC Papineau (21 149)</li> </ul>
<b>08 Abitibi-Témiscamingue</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amos (12 960)</li> <li>• Rouyn-Noranda (41 389)</li> <li>• Val-d'Or (24 719)</li> </ul>
<b>09 Côte-Nord</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MRC de La Haute-Côte-Nord (13 139)</li> </ul>
<b>11 Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Îles-de-la-Madeleine (13 201)</li> <li>• Percé (3 771)</li> </ul>
<b>12 Chaudière-Appalaches</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lévis (124 569)</li> <li>• Montmagny (12 051)</li> <li>• Sainte-Marie (11 704)</li> <li>• MRC Bellechasse (33 919)</li> </ul>
<b>13 Laval</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laval (354 773)</li> </ul>
<b>15 Laurentides</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saint-Eustache (41 256)</li> </ul>
<b>16 Montérégie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chambly (20 572)</li> <li>• Cowansville (12 313)</li> <li>• MRC Roussillon (149 200)</li> </ul>
<b>17 Centre-du-Québec</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Victoriaville (39 799)</li> <li>• MRC de l'Érable (24 211) • MRC de Nicolet-Yamaska (23 901)</li> </ul>

**Total des ententes en vigueur**

Municipalités	25 (3 798 541)
MRC	19 (553 366)
<b>TOTAL</b>	<b>44 (4 351 907)</b>

Source : MCC, Site Internet.

## **ANNEXE 4. CHRONOLOGIE DES ACTIONS QUÉBÉCOISES ET FÉDÉRALES EN MATIÈRE DE CULTURE**

### **Échelle provinciale**

**1961** : Adoption de la *Loi créant le ministère des Affaires culturelles du Québec*, le 24 mars 1961. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1961, cette loi crée un Office de la langue française, un Département du Canada français d'outre-frontières, un Conseil des arts du Québec et confie au ministre des Affaires culturelles, la direction de certains services et organismes existants à savoir : les Archives de la Province, la Bibliothèque Saint-Sulpice, la Commission des monuments historiques, le Conservatoire de musique et d'art dramatiques, ainsi que le Musée de la Province.

**1963** : Adoption de la *Loi pour la protection et la mise en valeur des monuments historiques du Québec*, le 10 juillet 1963.

#### **1969-1970 :**

- Création de 5 bureaux d'aménagement culturel à Hull, Sherbrooke, Trois-Rivières, Chicoutimi et Québec. Pour la première fois, une présence permanente du Ministère est assurée dans les régions du Québec.
- Adoption de la *Loi des Archives nationales du Québec*, le 12 décembre 1969.

**1972** : Adoption de deux lois : *la Loi sur les biens culturels* en juillet 1972 et *la Loi sur le Musée des beaux-arts*, décembre 1972.

**1973-1974** : Rédaction d'une politique et d'un schéma de développement culturel et régional.

**1976** : Publication le 19 février 1976 et à titre d'intérêt historique, du *Livre blanc du ministère des Affaires culturelles* préparé par le ministre Pierre Laporte en novembre 1965, mais qui n'avait pas été déposé à l'Assemblée nationale ni rendu public officiellement à l'époque.

**1976** : Création des conseils régionaux de la culture. Les CRC étant des organismes privés autonomes et sans but lucratif qui doivent représenter les différents éléments culturels et territoriaux de leur région. Ils se réalisent dans la consultation et la concertation du milieu et le Ministère leur reconnaît un pouvoir formel de reconnaissance dans les secteurs qui relèvent de leur compétence. Huit conseils régionaux de la culture devaient être reconnus en 1977-1978 et 3 autres en 1978-1979.

**1977** : Le Ministère rend publique sa politique de reconnaissance des conseils régionaux de la culture.

**1978** : Publication du Livre blanc *Politique québécoise de développement culturel* par le ministre d'État au développement culturel. Monsieur Camille Laurin.

**1981-1982** : Annonce de la régionalisation du Ministère.

**1982-1983** : Réorganisation administrative majeure du Ministère et régionalisation de plusieurs services. Décloisonnement et déconcentration de nombreux programmes.

**1984** : Poursuite de la régionalisation des activités du ministère, maintenant présent dans l'ensemble des régions du Québec.

**1986-1987** : Modifications apportées à la *Loi sur les biens culturels* qui habilite les municipalités à protéger des immeubles ou des sites, situés dans leurs localités, en leur attribuant un statut juridique tel que celui de monuments historiques ou de site du patrimoine.

**1988-1989** : Conclusion d'une Entente entre le Ministère et la Ville de Montréal pour la protection de son patrimoine. La durée de l'entente est de 5 ans, de 1989 à 1994. Elle sera renouvelée en 1989.

**1990** :

- Formation d'un groupe-conseil, présidé par M. Roland Arpin, qui reçoit le mandat de présenter à la Ministre, au plus tard à la mi-juin 1991, des recommandations sur une politique culturelle du Québec.
- Renouvellement pour cinq ans, de l'entente Ministère/Ville de Québec pour la restauration de propriétés et l'amélioration de la connaissance historique.
- Dépôt du Rapport Coupet (du nom de André Coupet, directeur du projet chez la firme Samson Bélaïr, Deloitte & Touche) intitulé : « Étude sur le financement des arts et de la culture au Québec », le 24 janvier 1991.

**1991** :

- Dépôt à l'Assemblée nationale du rapport Groupe-conseil sur la *Politique culturelle du Québec*, présidé par Roland Arpin le 14 juin 1991. Ce document intitulé « *Une politique de la Culture et des Arts* » constituera une pièce maîtresse, soumise à consultation générale en commission parlementaire dans la démarche conduisant à l'adoption de la politique culturelle.
- Tenue des auditions de la Commission parlementaire sur la Politique culturelle du Québec, du 1<sup>er</sup> octobre au 20 novembre 1991. La commission reçoit 264 mémoires et au cours de ses travaux d'une durée de 8 semaines, elle entend les témoignages de 181 personnes ou organismes.

**1992** :

- Adoption de la *Politique culturelle du Québec* par le Gouvernement. La politique est déposée à l'Assemblée nationale et fait l'objet d'un lancement officiel au cours d'une conférence de presse le 19 juin.
- Les projets de loi 52, *Loi sur le ministère de la culture* et 53, *Loi sur le Conseil des arts et des lettres du Québec*, sont présentées à l'assemblée nationale le 25 novembre et adoptés le 22 décembre 1992.
- Entrée en vigueur du nouveau nom du ministère de la culture, le 1<sup>er</sup> janvier 1993.

**1993-1994** : Dans le cadre d'une réorganisation majeure de l'administration gouvernementale, les responsabilités des Communications et de la Francophonie sont associées à celles de la Culture, le 11 janvier 1994. L'appellation du Ministère devient : ministère de la Culture et des Communications.

**1995-1996** : Mise en vigueur d'un nouveau mode de relations avec les municipalités permettant la signature d'ententes de développement culturel entre le Ministère et le milieu municipal. Publication du document : « Pour un partenariat durable- L'entente de développement culturel entre les municipalités et le ministère de la Culture et des Communications, avril 1995.

### **L'échelle fédérale**

**1951** : Rapport de la Commission Massey-Lévesque.

**1953** : Loi créant la Bibliothèque Nationale du Canada.

**1956** : Conseil des arts de Montréal.

---

**1957** : Rapport de la Commission Fowler sur la radiodiffusion.

**1961** : Rapport de la Commission royale d'enquête sur les publications (O'leary0.

**1962** : Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco)

**1963** :

- Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Laurendeau-Dunton)
- Conseil des arts de l'Ontario

**1964** : Conseil canadien des arts populaires

**1965** :

- Rapports sur le besoin d'une politique culturelle au Canada
- Livre blanc du ministre Pierre Laporte : ministère des affaires culturelles du Québec

**1966** : Loi créant le Centre national des Arts.

**1968** :

- Conseil de la radio et de la télévision canadiennes
- Loi sur la radiodiffusion

**1969** : Loi sur les langues officielles

**1970** :

- Premier forum national sur la politique culturelle : Conférence canadienne des arts. Toronto, Ontario.
- Ministère des Communications

**1972** :

- Politique fédérale du film, phase I (Pelletier)
- Politique fédérale de l'édition du livre (Pelletier)
- Politique fédérale des musées (Pelletier)

**1973** : Comité consultatif canadien sur le multiculturalisme

**1975** : Ministère de la Culture et des Loisirs de l'Ontario.

**1978** : Québec : la politique québécoise du développement culturel (livre blanc du ministre Laurin)

**1980** :

- Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (Applebaum-Hébert)
- Conférence canadienne des arts : une stratégie culturelle

**1982** : Rapport Applebaum-Hébert

**1983** : Ministère des Communications : politique nationale de la radiotélédiffusion s'adressant à Radio-Canada.



## RÉFÉRENCES

- BAILLARGEON, Stéphane (2000). « La culture au sein des fusions municipales », *Le Devoir*, 21 novembre 2000, p. B8.
- BAILLARGEON, Stéphane (2001). « Politiques culturelles, dépenses en hausses », *Le Devoir*, 26 janvier 2001, p. B9.
- BÉLAIR, Michel (2004). « Priorités, pour un CAM en devenir », *Le Devoir*, 27 mars 2004, p. G2.
- BERNIER, Robert (dir.) (2004). *L'État québécois au XXI<sup>e</sup> siècle*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- CHOUINARD, Tommy (2003). « La fusion de tous les espoirs, de toutes les ambitions », *Le Devoir*, 4 et 5 janvier 2003, p. A4.
- COLLIN, Jean-Pierre (2002). « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle? », *Organisations et territoires*, vol. 11, n<sup>o</sup> 3, p. 5-13.
- COLLIN, Jean-Pierre et Jacques LÉVEILLÉE (2002). « Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération. Résultat d'une enquête », *Organisations et territoires*, vol. 11, n<sup>o</sup> 3, p. 59-69.
- COLLIN, Jean-Pierre, Jacques LÉVEILLÉE et Jasmin SAVARD (2004). « Perception des impacts des fusions municipales dans les agglomérations urbaines au Québec : résultats d'une enquête ». Communication présentée au colloque *Les recompositions territoriales au Québec et en France*, Bordeaux, 4-5 mai 2004, 21 pages.
- FORTIER, André et Paul SCHAFER (1989). *Historique des politiques fédérales dans le domaine des arts au Canada (1944-1988)*. Document préparé pour le Ministère des Communications, Conférence canadienne des arts.
- GARON, Rosaire (1994). *Trente ans de politique culturelle québécoise : d'un État gestionnaire à un État planificateur*. Québec, Ministère de la Culture et des Communications. Direction de la recherche, de l'évaluation et des statistiques.
- GROUPE-CONSEIL SUR LA POLITIQUE CULTURELLE DU QUÉBEC (1991). Une politique de la culture et des arts. Proposition présentée à Madame Liza Frulla-Hébert, ministre des Affaires culturelles du Québec. Québec, Bibliothèque nationale du Québec.
- HARVEY, Fernand et André FORTIN (dir.) (1995). *La nouvelle culture régionale*. Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
- HARVEY, Réginald (2003). « La 16<sup>ème</sup> rencontre des Arts et la Ville », *Le Devoir*, 20 et 21 septembre 2003, p. H3.
- HAROUN, Thierry (2003). « La culture est le souffle d'une cité », *Le Devoir*, 20 septembre 2003, p. H2.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR (1999). *Prévisions budgétaires des organismes municipaux 1999*. Québec, Les Publications du Québec.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS (1995). *Historique du Ministère de la Culture et des Communications 1961-1995* (2<sup>ème</sup> édition). Québec, Ministère de la Culture et des Communications.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS (2000). *Les politiques culturelles municipales au Québec. Synthèse d'une étude*. Québec, Bibliothèque nationale du Québec.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS (2002). *La culture de ville en ville. Indicateurs de participation aux activités culturelles*. Sherbrooke, Colloque Les Arts et la Ville. Site Internet du MCC, publié le 16-12-2002.

- OBSERVATOIRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS DU QUÉBEC (2004). *Statistiques principales de la culture et des communications au Québec*. Québec, Institut de la statistique.
- SAINT-PIERRE, Diane (2003). *La politique culturelle du Québec de 1992 : continuité ou changement ? Les acteurs, les coalitions et les enjeux*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- SAINT-PIERRE, Diane (2003). *La culture comme facteur de développement de la ville : les expériences étrangères. Études préliminaires de quatre villes étrangères*. Québec, Ministère de la Culture et des Communications, coll. « Les Écrits ».
- SAINT-PIERRE, Diane (2004). « Les politiques culturelles du Québec ». Dans Robert Bernier (dir), *L'État québécois au XX<sup>e</sup> siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 231-259.
- SAINT-PIERRE, Diane et Jérôme COUTARD (2002). *La culture comme facteur de développement de la ville : Recension des écrits et des sites Internet*, Québec, Ministère de la Culture et des Communications, coll. « Les Écrits ».
- SAINT-PIERRE, Diane et Christian LEVESQUE (2002). « Politiques ? Oui ! », *Le Devoir*, 2 novembre 2002, p. 15.
- SOUICY, Céline (2002). « La réforme de l'organisation municipale au Québec : bilan et contexte », *Organisations et territoires*, vol. 11, n° 3, p. 15-21.
- TREMBLAY, Mylène (2003). « Une idée venue du Sud », *Le Devoir*, 20 septembre 2003, p. H5.
- VALLEE, Pierre (2003). « La politique d'ensemble de la grande ville doit respecter les politiques locales », *Le Devoir*, 14 juin 2003, p. H3.

#### SOURCES OU DOCUMENTS PUBLICS

- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, Assemblée nationale (2004) Projet de loi 62. Document disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale, en ligne, <[http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/projets\\_loi/Publics/04-f062.htm](http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/projets_loi/Publics/04-f062.htm)>, consulté en août 2004.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2004) Charte de la Ville de Québec. Document disponible sur le site Internet, en ligne, <[http://doc.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_11\\_5/C11\\_5.html](http://doc.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11_5/C11_5.html)> consulté en août 2004.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2004) Charte de la Ville de Montréal. Document disponible sur le site Internet, en ligne, <[http://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_11\\_4/C11\\_4.htm](http://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11_4/C11_4.htm)> consulté en août 2004.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2004) Charte de la Ville de Longueuil. Document disponible sur le site Internet, en ligne, <[http://publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_11\\_3/C11\\_3.html](http://publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11_3/C11_3.html)>, consulté en août 2004.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2004) Charte de la Ville de Gatineau. Document disponible sur le site Internet, en ligne, <[http://doc.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_11\\_1/C11\\_1.html](http://doc.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11_1/C11_1.html)>, consulté en août 2004.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2004) Charte de la Ville de Lévis. Document disponible sur le site Internet, en ligne, <<http://www.canlii.org/qc/legis/loi/c-11.2/20040623/tout.html>>, consulté en août 2004.

---

VILLE DE QUEBEC, site Internet de la Ville, en ligne  
< <http://www.ville.quebec.qc.ca/accueil/index.shtml>>, consulté en août 2004.

VILLE DE MONTREAL, site Internet de la Ville, en ligne  
<[http://www2.ville.montreal.qc.ca/portail\\_VM/accusomf.shtml](http://www2.ville.montreal.qc.ca/portail_VM/accusomf.shtml)>, consulté en août 2004.

VILLE DE LONGUEUIL, site Internet de la Ville, en ligne  
<[http://www.longueuil.ca/vw/asp/gabarits/gabarit\\_sans\\_menu.asp?id\\_message=282](http://www.longueuil.ca/vw/asp/gabarits/gabarit_sans_menu.asp?id_message=282)>, consulté en août 2004.

VILLE DE LEVIS, site Internet de la Ville, en ligne  
< <http://www.ville.levis.qc.ca/Fr/Index.htm>>, consulté en août 2004.

VILLE DE GATINEAU, site Internet de la Ville, en ligne  
< <http://www.ville.gatineau.qc.ca/gatineau/index.html>>, consulté en août 2004.

VILLE DE SHERBROOKE, site Internet de la Ville, en ligne  
< <http://ville.sherbrooke.qc.ca/fr/zMainFrame.html>>, consulté en août 2004.

VILLE DE SAGUENAY, site Internet de la Ville, en ligne  
<<http://www.ville.saguenay.qc.ca>>, consulté en août 2004.

VILLE DE TROIS-RIVIERES : Le site n'était pas fonctionnel en août 2004.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR, site Internet du Ministère, en ligne < <http://www.mamsl.gouv.qc.ca/accueil.asp>>, consulté en août 2004.

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS, site Internet du Ministère, en ligne < <http://www.mcc.gouv.qc.ca>>, site consulté en août 2004.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR : (document remis en main propre) en août 2004 :

Ville de Trois-Rivières, Décret 851-2001- 4 juillet 2001.

Ville de Sherbrooke, Décret 850-2001- 4 juillet 2001.

Ville de Saguenay, Décret 841-2001- 27 juin 2001.